



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Grundbildung in Malawi: Neuere Entwicklungen der Sektorpolitik, realistische Handlungsperspektiven und Vorschläge für ein gestuftes Monitoringsystem

Katharina Michaelowa, Annika Wechtler

HWWI Policy

Paper 2-1

des HWWI-Kompetenzbereiches
Internationaler
Handel und Entwicklung

Katharina Michaelowa
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)
Neuer Jungfernstieg 21 | 20354 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 40 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 76
k-michaelowa@hwwi.org | www.hwwi.org

Annika Wechtler
Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Neuer Jungfernstieg 21 | 20347 Hamburg
Tel +49 (0)40 428 34 - 347 | Fax +49 (0)40 428 34 - 367
annika.wechtler@hwwa.de | www.hwwa.de

HWWI Policy Paper
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)
Neuer Jungfernstieg 21 | 20354 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 76
info@hwwi.org | www.hwwi.org
ISSN 1862-4960

Redaktionsleitung:
Thomas Straubhaar (Vorsitz)
Matthias Busse

© Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) | Mai 2006

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Grundbildung in Malawi:
Neuere Entwicklungen der Sektorpolitik,
realistische Handlungsperspektiven und
Vorschläge für ein gestuftes Monitoringsystem

– Eine Studie im Auftrag der KfW Entwicklungsbank
zur Vorbereitung der Programmprüfung
„Korbfinanzierung Grundbildung“ –

Katharina Michaelowa

Annika Wechtler



Studie im Auftrag der KfW Entwicklungsbank, finanziert aus
Mitteln der deutschen finanziellen Zusammenarbeit.

Danksagungen

Unser herzlicher Dank richtet sich an alle Personen in Schulen, Hochschulen, Ministerien, Verwaltungen, Geberorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft, die uns für Interviews zur Verfügung gestanden haben, und ganz besonders an Herrn Dr. Wilfried Görtler, der es uns durch die gute Organisation der verschiedenen Gesprächstermine, durch eine umfassende Einführung in die Probleme vor Ort und durch seine unermüdlichen Antworten auf unsere vielen Fragen erst ermöglicht hat, uns innerhalb nur einer Woche vor Ort einen breiten Überblick über die aktuellen Probleme des Grundbildungsbereiches in Malawi zu verschaffen.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	4
Zusammenfassung	5
Executive Summary	10
Einführung	14
Teil A: Problemorientierte Sektor- und Trägeranalyse	14
1. Hauptprobleme, Schwächen und Defizite im Grundbildungssektor	14
2. Überprüfung der Vorschläge des malawischen Grundbildungssystems	18
3. Analyse des Trägers (Malawisches Bildungsministerium, MoE)	26
Teil B: Ableitung eines Indikatoren- und Monitoringsystems	30
Teil C: Umsetzungschancen der Sektorstrategie vor dem Hintergrund der Situation vor Ort	39
Teil D: Schlussfolgerungen und Empfehlungen	42
Literaturverzeichnis	45
Anhang A: Determinanten der Leistungen von 6.-Klässlern, 2002	47
Tabelle A1: Bestimmungsfaktoren des Leistungsstandes	
Tabelle A2: Bestimmungsfaktoren der Erreichung einer Mindestkompetenz in Englisch	
Anhang B: Lehrerleistungen	49
Tabelle B1: Relevantes Fachwissen der Lehrer von 6.-Klässlern im Ländervergleich	
Anhang C: Gespräche, Meetings und Interviews	50
Anhang D: Managementstruktur des malawischen Bildungssektors	52

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1: Entwicklung der Sektorstrategie von 2001 bis 2005	19
Abb. 1: Wirkungsketten im Grundbildungsbereich	31
Abb. 2: Ein Indikatorensystem für den Grundbildungsbereich in Malawi	32

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADEA	Association for the Development of Education in Africa
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAF	Common Assessment Framework
CERT	Centre for Educational Research and Training
CIDA	Canadian International Development Agency
CPI	Corruption Perceptions Index
DFID	Department for International Development
DHS	Demographic and Health- Stichproben
EFA	Education for All
EMIS	Education Management Information System
FPE	Free Primary Education
FTI	Fast Track Initiative
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
IIEP	International Institute for Educational Planning
IPTE	Initial Primary Teacher Education
IWF	Internationaler Währungsfond
JICA	Japan International Cooperation Agency
MASTEP	Malawi Special Teacher Education Programme
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy
MIITEP	Malawi Integrated In-Service Teacher Education Programme
MLA	Monitoring Learning Achievement
MoE	Ministry of Education
NER	Net Enrollment Rate
NESSP	National Education Sector Strategic Plan
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
ORC	Opinion Research Corporation
PCAR	Primary Curriculum and Assessment Reform
PIF	Policy and Investment Framework
PqTR	Pupil-qualified Teacher-Ratio
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSLCE	Primary School Leaving Certificate
PSU	Primary Sampling Unit
PTA	Parent-Teacher-Association
SACMEQ	Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality
SES	Sozioökonomischer Status
SMC	School-Management-Committee
TTC	Teacher Training Colleges
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund

ZUSAMMENFASSUNG

Diese von der KfW in Auftrag gegebene Studie ist Teil der Vorarbeiten für die zurzeit von verschiedenen Gebern anvisierte „Korbfinanzierung Grundbildung“ in Malawi. In einem ersten Schritt werden die Hauptprobleme des Sektors skizziert und ihre Diskussion im Rahmen verschiedener Sektorpapiere der letzten Jahre dargestellt. Dabei wird insbesondere herausgearbeitet, inwieweit die verschiedenen Papiere insgesamt ein schlüssiges und in sich stimmiges Bild des Sektors ergeben und wo sich für den vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer afrikanischer Länder in Hinblick auf Wirkungen und Effizienz noch Optimierungsbedarf ergibt. Darüber hinaus werden die Budgetsituation sowie das Budgetmanagement und die Managementkapazität des malawischen Bildungsministeriums (Ministry of Education, MoE) diskutiert. Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine erste Einschätzung der Durchführbarkeit einer Korbfinanzierung und der dabei zu beachtenden Schwierigkeiten.

Im zweiten Teil der Studie erfolgt eine detaillierte Darstellung der zu erwartenden Wirkungsketten von den zuvor als besonders relevant herausgearbeiteten Politikmaßnahmen zur Erreichung der Oberziele in den Bereichen Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit. Als Grundlage eines umfassenden (und damit einer Korb- oder mittelfristig auch Sektorbudgetfinanzierung gerecht werdenden) Monitoring- und Evaluierungssystems werden im Anschluss für alle Stufen der Wirkungsketten Indikatoren vorgeschlagen, anhand derer Fortschritte sowohl im Input/Output-Bereich, als auch im Outcome- und Impact-Bereich gemessen werden können.

Bei der Problemanalyse des malawischen Grundbildungsbereichs und der Sektorpolitik der malawischen Regierung ergibt sich, dass die größten Risiken für ein Geberengagement im Rahmen einer „Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung“ in der schwachen Managementkapazität des MoE und der unklaren finanziellen Absicherung des Sektorplans bestehen. Hinsichtlich der organisatorischen, finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit des Projektträgers MoE sind die Probleme in Malawi nach wie vor erheblich. Sie werden von malawischer Seite überwiegend anerkannt, ohne dass jedoch in den letzten Jahren eine erkennbare Verbesserung erfolgt wäre. In Teilen, insbesondere in Hinblick auf die Korruption, scheint es sogar zu deutlichen Verschlechterungen gekommen zu sein. Daran haben auch die bereits durchgeführten Capacity Building-Maßnahmen bisher nichts ändern können. Andererseits weist trotz aller Defizite nichts darauf hin, dass sich die Lage – zumindest hinsichtlich der personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit – in Malawi schlechter darstellt, als in den meisten anderen afrikanischen Ländern. Dies ist insofern positiv hervorzuheben, als Malawi mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 175\$ zu einem der allerärmsten Länder auch im afrikanischen Vergleich gehört.

Das äußerst geringe gesamtwirtschaftliche Einkommen bedingt zugleich, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit Malawis auch im Grundbildungsbereich extrem eingeschränkt ist. Derzeit trägt das Land etwa zwei Drittel der gesamten Bildungsausgaben, aber nur 5% der anfallenden Investitionsausgaben im Bildungssektor. Die restlichen Mittel werden von verschiedenen bi- und multilateralen Gebern zur Verfügung gestellt und sind nur äußerst unzureichend dokumentiert. Eine mittel- bis langfristige Planung wird dadurch unmöglich gemacht. Zudem lassen sich die Ausgaben auf malawischer Seite kaum noch interpretieren, weil sie, zumindest im Bereich des Investitionsbudgets, nur noch als Rest- und Ausgleichsposten für die verschiedenen Geberaktivitäten erscheinen.

Als erster wesentlicher Schritt zur Schaffung größerer Transparenz und Planungssicherheit sollte eine von malawischer Seite koordinierte zentrale Erfassung aller Finanzierungspläne der Geber erfolgen. Dabei sollten die Geber Bereitschaft zeigen, auch mittel- bis langfristige Bindungen einzugehen. Da bei der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung Malawis auch mittelfristig nicht mit erhöhten Wachstumsraten zu rechnen ist, ist nicht erkennbar, dass Malawi in absehbarer Zeit einen erheblich größeren Anteil der Bildungsausgaben selbst tragen könnte, als dies im Augenblick der Fall ist. Um aber dennoch in Malawi die international vereinbarten „Education for All“-Ziele zu erreichen, müssen sich die Geber darauf einstellen, sich langfristig zu engagieren und ggf. auch einen relevanten Anteil der laufenden Kosten zu übernehmen. In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, dass heute getroffene Investitionsentscheidungen der Geber vielfach in der Zukunft signifikante laufenden Kosten verursachen werden, die zurzeit in keinem Budgetplan vorgesehen sind.

Nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Budgetengpässe ist ein besonderes Augenmerk auf die Effizienz der verfolgten Reformmaßnahmen zu legen. Gerade die fehlende Berücksichtigung von Effizienzkriterien stellte allerdings zunächst einen wesentlichen Schwachpunkt der malawischen Sektorstrategien dar. Aus der Untersuchung der verschiedenen Sektorstrategiepapiere über die Zeit und aus Gesprächen über neuere Entwicklungen ergibt sich jedoch ein klarer Trend, nach dem zunehmend weniger effiziente Maßnahmen in den Hintergrund getreten und durch effizientere Maßnahmen ersetzt worden sind. Das im aktuellen „National Education Sector Strategic Plan“ (NESSP) geplante Maßnahmenpaket umfasst überwiegend Reformen, denen in der Tat eine hohe Priorität zugesprochen werden muss. Dazu gehören die Administration von Schulmahlzeiten und von einfachen Gesundheitsdiensten in den Schulen, die Erhöhung der Zahl verfügbarer Klassenräume, die bessere Ausstattung mit Lehr- und Lernmaterial und eine Verbesserung seiner Verteilung, die Erhöhung der Lehrerschaft und die Durchführung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die Einführung von Anreizsystemen und Kontrollmechanismen sowie die Reduktion der für das anglophone Afrika extrem hohen Wiederholerraten.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Punkten erscheint jedoch die Frage der hohen Wiederholerraten entgegen ihrer herausgehobenen Stellung in den Politikpapieren in der Realität nur wenig Beachtung zu finden. Dies gilt auf allen Ebenen, von der Planungsabteilung des Bildungsministeriums bis zu den Schulen, und ist insbesondere wegen der starken Korrelation mit den Schulabbruchraten sehr bedenklich. Wesentliche Bereiche, bei denen die Prioritätensetzung der malawischen Regierung problematisch erscheint, bilden ansonsten nur die (vermeintlichen) Vorhaben zur Chancengleichheit und die automatische jährliche Anhebung der Lehrergehälter. Die Rubrik „Chancengleichheit“ bezieht sich in allen vorliegenden Sektorpapieren aus schwer nachvollziehbaren Gründen ganz überwiegend auf das spezielle Problem der Förderung von Behinderten einschließlich der Ausbildung von Speziallehrern und dem Aufbau von speziellen Lehrzentren sowie der Neuentwicklung einer Gebärdensprache. Selbst der Entwurf für den neuen Lehrplan betont erneut diese Themen. Hier besteht das Risiko, dass unter dem Deckmantel der Chancengleichheit genau das Gegenteil erreicht wird: Erhebliche finanzielle Mittel werden auf wenige Kinder konzentriert, die in der Regel nicht aus armen ländlichen Familien, sondern aus bürgerlichen Familien der Hauptstadt stammen werden. Auffällig ist, dass unter der Rubrik Chancengleichheit in den Sektorstrategiepapieren die eigentlich zentralen Probleme des Stadt-Land Gefälles und der einkommensbezogenen Ungleichverteilung von Kosten und Nutzen aus Primarbildung kaum Erwähnung finden. Im NESSP sind bereits einzelne Ansätze enthalten, um Kindern aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen und insbesondere Waisenkindern in das Schulsystem einzugliedern. Auch werden vereinzelt Maßnahmen zur Bekämpfung der unmittelbar für die Millennium Development Goals relevanten geschlechterbezogenen Ungleichheiten

aufgeführt. Insgesamt sollte jedoch die Prioritätensetzung unter der Rubrik Chancengleichheit besser auf die aktuelle Lage in Malawi abgestimmt werden.

Was die Lehrerbesoldung betrifft, so ist zu beachten, dass diese schon jetzt knapp über der an der nachhaltigen Finanzierbarkeit des Bildungssystems orientierten Benchmark der Fast-Track Initiative (FTI) vom 3,5-fachen des Pro-Kopf-Einkommens liegt. Auch wenn das geringe malawische Bruttosozialprodukt eine gewisse Überschreitung der Benchmark rechtfertigen mag, so besteht hier ganz offensichtlich wenig Spielraum für allgemeine Lohnsteigerungen. In diesem Zusammenhang ist positiv anzumerken, dass die allgemeine Diskussion in jüngerer Zeit mehr in Richtung einer durchaus sinnvollen und weniger kostenintensiven Umstrukturierung der Besoldungsgruppen tendiert.

Ähnlich positiv hat sich die Diskussion um die Lehrerausbildung weiterentwickelt. Während die Notwendigkeit der Ausbildung neuer Lehrer unbestritten ist, hätten mit der zunächst geplanten (und auch noch im NESSP angestrebten) Rückkehr zu einer zweijährigen vorberuflichen Ausbildung in den Teacher Training Colleges (TTC) relativ hohe Kosten verursacht, ohne dass eine höhere Wirksamkeit erwartet werden konnte als im inzwischen angelaufenen Programm, bei dem das zweite Ausbildungsjahr in Form eines Referendariats an den Schulen vorgesehen ist. Da bei dem berufsbegleitenden Vorgängerprogramm MIITEP an der unzureichenden Betreuung während der praktischen Phasen Kritik geübt wurde, hat das neue Programm in diesem Bereich einige Reformen eingeführt. Durch die Verringerung der lokalen Ausbildungsdauer in den TTC auf ein Jahr können doppelt so viele Lehramtskandidaten wie zunächst geplant eine zumindest erste Grundausbildung erhalten. Diese kann später durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen noch weiterentwickelt werden. Auch die hohe, größtenteils durch Aids bedingte Berufsabbruchsrates lässt einen Qualifizierungsansatz mit relativ kurzer Einstigsausbildung und späteren Weiterbildungsangeboten effizient erscheinen.

Insgesamt gibt es zwar weiterhin einigen Diskussionsbedarf zur Optimierung der Sektorstrategie. Nichtsdestotrotz kann festgehalten werden, dass das NESSP bereits eine solide Diskussionsgrundlage bietet, die Sektorstrategie sich auch zurzeit in eine durchaus positive Richtung weiterentwickelt und dass sie somit die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft verdient. Aus dieser Sicht bestehen also keine Bedenken für die Durchführung einer Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung.

Sollte auf der Grundlage eines in einigen Bereichen noch leicht angepassten NESSP eine Einigung der Geber untereinander und mit der malawischen Regierung über ein Paket effizienter Politikmaßnahmen erzielt werden, so erscheint der Übergang von der Finanzierung einzelner Projekte und Programme zu einer gemeinschaftlich unterstützten Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung als äußerst sinnvolle Politikoption. Sie erzwingt eine stärker koordinierte Vorgehensweise der Geberseite, und die mit dieser Koordination anfangs verbundenen Transaktionskosten sollten sich durch die langfristige Orientierung des Engagements amortisieren.

Die geplante Korbfinanzierung durch die derzeit größten bilateralen Geber im Grundbildungsbereich erscheint vor diesem Hintergrund als erster Schritt in die richtige Richtung. Darüber hinaus legen die augenblicklichen Transparenzprobleme im Budgetbereich nahe, dass zügig auch die anderen im Sektor tätigen Geberorganisationen in die Gemeinschaftsfinanzierung einbezogen werden sollten. Auch weitere Schritte zu einer vollständigen Sektorbudgetfinanzierung erscheinen sinnvoll, bedürfen jedoch zunächst einer Aufhebung der dem Bildungsbudget insgesamt auferlegten Deckelung durch das malawische Finanzministerium.

Zudem sind im Bereich Capacity Building weitere Maßnahmen notwendig, bevor davon ausgegangen werden kann, dass die malawische Seite die relevanten Sektorpolitiken eigenständig steuern kann.

Schließlich bleibt gerade vor dem Hintergrund der beschränkten Kapazität des Projektträgers die Frage nach einem effektiven Monitoring der erreichten Fortschritte. Ausgehend von Oberzielen in den drei Bereichen Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit lassen sich auf allen Ebenen (Input/Output, Outcome und Impact) aussagefähige Indikatoren finden, die für ein solches Monitoring geeignet erscheinen. Die Bedeutung eines auf den verschiedenen Ebenen ausgewogenen Indikatorensystems ergibt sich aus der Tatsache, dass trotz plausibler Wirkungsketten aus Inputs nicht zwingend die gewünschten Ergebnisse, und aus gewünschten Ergebnissen nicht immer die angestrebten Wirkungen entstehen. Werden durch das Monitoring unerwartete Brüche in den Wirkungsketten erkennbar, so ergibt sich daraus unmittelbar ein Ansatz für eine sinnvolle Anpassung des Maßnahmenpakets. Da Veränderungen auf der Wirkungsebene i.d.R. länger brauchen als Veränderungen von Inputs oder das Erzielen erster Ergebnisse, kann anhand der Indikatoren auf den verschiedenen Ebenen auch ein zeitversetztes Monitoring stattfinden.

Ein Beispiel für interessante Indikatoren, die die bisher schon in den Strategiepapieren verwendeten Maße auf der Impact-Ebene sinnvoll ergänzen können, ist die direkte Messung von Schülerleistungen. In der Joint Sector Review ist die Einführung eines ersten derartigen Indikators bereits vorgesehen. Eine standardisierte Messung von Schülerleistungen wurde in Malawi in den Jahren 1998 und 2002 bereits vom „Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality“ (SACMEQ) durchgeführt. Die ermittelten Werte sind sowohl über die Zeit als auch mit den Werten für andere Länder der Region vergleichbar. Hierbei kann, je nach Interesse, der Anteil der Schüler über einem als Minimum angesehenen Grundbildungsniveau, der Anteil der Schüler über einem politisch als wünschenswert definierten Niveau oder einfach der Mittelwert der Schülerleistungen herangezogen werden.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die entsprechenden Indikatoren aufgrund der Aufwändigkeit des statistischen Erhebungsverfahrens normalerweise nicht jährlich, sondern nur in etwas größeren zeitlichen Abständen berechnet werden können. Zudem beschränkt sich die Erhebung auf einzelne Kernfächer sowie auf ausgewählte Klassenstufen – bei SACMEQ Mathematik und Englisch in der 6. Klasse. Im Rahmen des “Monitoring Learning Achievement” (MLA)-Programms von UNESCO und UNICEF wurden darüber hinaus auch „Life skills“ gemessen, wobei bisher keine vergleichbaren Ergebnisse über die Zeit vorliegen. Es ist vorgesehen, zukünftig in Malawi regelmäßige Leistungsmessungen in den Klassen 3, 5 und 7 durchzuführen.

Insgesamt zeigt sich, dass das entworfene Indikatorensystem in der Lage ist, alle relevanten Bereiche einer realistischen Sektorstrategie abzubilden. Grundsätzlich werden die meisten der hier vorgeschlagenen Indikatoren in Malawi bereits systematisch erhoben und sind zumindest teilweise auch für die Joint Sector Review zum Einsatz gekommen. Problematisch ist allerdings, dass für einige Bereiche noch keine verlässlichen Anfangswerte vorliegen, mit denen die zukünftige Entwicklung verglichen werden kann. Dies bezieht sich selbst auf Standardindikatoren wie die Nettobildungsbeteiligung oder die Wiederholerrate. Es besteht daher dringender Bedarf an der Erstellung einer zuverlässigen Ausgangsdatenbasis, ohne die jede Quantifizierung von Fortschritten unmöglich ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Malawi einige wesentliche Schritte bereits erfolgt sind, die eine Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung – kurzfristig in Form

einer Korbfinanzierung, aber mittelfristig auch in Form eine Sektorbudgetfinanzierung – realistisch und sinnvoll erscheinen lassen. Trotz des in einigen Punkten verbleibenden Diskussionsbedarfs liegt mit dem NESSP ein Sektorstrategiepapier vor, das insgesamt die Unterstützung der Gebergemeinschaft verdient. Dazu könnte ein geeignetes Monitoringsystem geschaffen werden, das auf Indikatoren aufbaut, die die verschiedenen Ziele auf Input/Output, Outcome- und Impact-Ebene abbilden. Risiken bestehen jedoch weiterhin in der unsicheren statistischen Ausgangsbasis ebenso wie in den personellen, organisatorischen und finanziellen Kapazitätsengpässen des MoE.

EXECUTIVE SUMMARY

This study on behalf of KfW is part of the preparation for the feasibility assessment of a “Joint Programme Financing” of basic education in Malawi. Joint Programme Financing is envisaged to initially take the form of bilateral donor basket financing which could later develop into a joint donor contribution to the sector budget as a whole. In its first part, the study sketches the main problems of the sector and their reflection in various national policy papers since 2001. The discussion addresses the consistency of proposed measures across these papers as well as their relevance and efficiency in the light of insights from general research in the field. In addition, the financial situation, the budget management and the overall management capacity of the Malawi Ministry of Education (MoE) is discussed. This analysis results in an initial appraisal of the risks and benefits of basket financing in Malawi.

In its second part, the study provides a detailed presentation of the expected functional chain between inputs, outputs, outcomes and impacts for all measures previously highlighted as particularly relevant. In line with national policy papers, maximising enrolment, increasing education quality, and promoting equity are thereby considered as the three ultimate objectives of all educational policy interventions. To pave the way for a comprehensive monitoring and evaluation system that would allow the Malawi government as well as donors to assess the progress made in the context of their Joint Programme Financing, indicators are suggested for all levels of the functional chain.

The analysis of the Malawi basic education sector and the national sector strategies reveals that the greatest risks for the successful implementation of Joint Programme Financing originate from the weak management capacity of MoE, and from the uncertain financial basis of the sector plan. With respect to the organisational, financial and human capacity of MoE, the existing problems are widely recognised by the Malawi authorities themselves. Nevertheless, no significant improvement has been achieved in recent years. In certain areas, developments have even been negative, especially with respect to corruption. Various donor sponsored capacity building programmes have so far not been able to improve the situation. Despite these problems, nothing indicates that the situation – at least with respect to human and organisational capacity – is worse in Malawi than in most other African countries. This is worth mentioning as, with a per-capita income of mere 175\$, Malawi belongs to the poorest countries even on the African continent.

At the same time, Malawi’s extremely low general income level puts severe constraints on financial capacity in the education sector. Currently, the country covers about two thirds of overall education expenditure, but only 5% of expenditure for educational investment. The remaining funds are provided by different bi- and multilateral donor organisations and are only very scarcely documented. More often than not, these funds are not included in the Malawi budget, no details are provided, and no long-term commitments are made. This results in a situation in which long- or even mid-term planning becomes impossible. Moreover, at least in the context of the investment budget, it becomes close to impossible to interpret the expenditures incurred by the Malawi government itself. In fact, the educational investments financed by the Malawi side currently appear to be a mere residual of financing by international donor agencies.

An initial important step towards higher transparency and greater planning reliability would be a centrally co-ordinated registration of all donors’ financing plans in the education sector by the MoE. In this context, donors should also be ready to make mid- and long-term commitments. As Malawi’s current economic development does not give rise to the hope of

significantly increasing growth rates in the near future, it is unrealistic to assume that the country itself will be able to take over a considerably higher share of educational expenditures during the next decade. To reach the internationally adopted “Education for All”-objectives, donors should be prepared for a long-term engagement, and for the coverage not only of investment, but also of substantial parts of current expenditure. In this context, it should be noted that donor investment decisions today often have significant consequences for current expenditure tomorrow. These consequences are currently not taken into account in any budget plan.

Given the extreme scarcity of financial resources, it is particularly important to consider the efficiency of all intended educational reforms. Unfortunately, the missing consideration of efficiency criteria was precisely one of the major weaknesses of the early national sector strategy. The analysis of the national sector strategy over time as well as discussions about the most recent developments, however, show considerable progress in this respect: Inefficient measures have gradually been withdrawn and replaced by other measures with a higher potential and lower cost. The current “National Education Sector Strategic Plan” (NESSP) predominantly consists of interventions which indeed deserve to be regarded as top-priority measures. These measures include the administration of nutrition and basic health care packages in schools, an increase in the number of available classrooms, a wider distribution of teaching and learning materials, an increase in the number of teachers, an improvement of teacher qualification, the introduction of incentive systems and control mechanisms as well as the reduction of repetition rates, which are significantly higher than those in most other anglophone African countries.

However, as opposed to most of the other policy issues, the problem of high repetition rates does not find as much consideration in reality as the policy papers would suggest. In fact, at all levels, i.e. from schools to the ministry headquarters, there seems to be little awareness of the problem. This situation is particularly worrisome due to the high correlation between repetition and drop-out. Apart from that, here are only two major areas in which the priority setting of the Malawi government still appears problematic. The first includes the interventions selected to improve equity. In the NESSP and all previous national strategy papers, “equity” is basically reduced to the inclusion of the disabled into the education system, including measures like the development of a sign language for the deaf and dumb and the establishment of a specific teacher college for special needs education for the severely disabled. Even the draft of the new curriculum again stresses these issues. Under the cover of making education more equitable, there is a risk that precisely the opposite will be the result: Considerable financial resources will be concentrated on just a few children, who will typically not come from poor rural families, but from middle- and upper-class families in the capital. It is noticeable that in the national sector strategy papers, under the topic of equity, the most relevant issues of the rural-urban divide and of income related educational inequalities are hardly mentioned at all. The NESSP contains some initial approaches to provide education to underprivileged children, especially to orphans. Gender-related inequalities, which are directly relevant in the context of the Millennium Development Goals, are considered at the margin. All in all, however, priority setting concerning equity issues requires some readjustment to the reality of the Malawi education sector.

The second problematic area is a proposed automatic annual increase of teacher salaries. It should be noted that average primary teacher salaries already lie slightly above the Fast Track Initiative (FTI)-benchmark of 3.5 times GDP per capita derived under consideration of the expected long-term financial sustainability. Even if the low Malawi GDP may justify a certain deviation from this general rule, there is apparently little room for an additional rise in

salaries. However, the most recent discussions have moved away from the general increase and towards an apparently sensible and much less cost-intensive restructuring of the salary scheme.

The discussion of teacher training programmes has moved in a similarly positive way. While the necessity to training new teachers is undisputed, the initially envisaged policy (still reflected in the NESSP in 2005) suggests to return to the traditional two-year pre-service training in teacher training colleges (TTC) and has the disadvantage to be fairly expensive. The just introduced new training programme now includes only one year of pre-service training and another year of an in-service mentoring system which has been substantially revised on the basis of feed back on the previous in-service teacher training MIITEP. It can be expected that teachers under the new programme will be as well qualified as under the traditional programme, but will already start teaching much earlier. At the same time, the reduction of the duration of pre-service training from two years to one year leads to a duplication of the number of teachers entering the profession with at least some basic qualification. This can be reinforced at a later stage by further in-service training. The relatively high attrition rate – mostly due to the Aids epidemic – also suggests that a training programme with a short initial pre-service module and further qualification opportunities at a later stage should be relatively efficient..

While there is still some need to discuss and optimise the current national education policy strategy, it should be retained that the NESSP, as it is, already provides a solid ground for such discussions and deserves the support by the donor community. Most recent policy developments further confirm this observation. From this perspective, there are thus no major concerns with respect to the feasibility of Joint Programme Financing.

If, on the basis of a slightly adjusted NESSP, the Malawi government and the bi- and multilateral donor agencies reach an agreement on a package of efficient policy interventions, the transition from a funding of individual projects and programmes to a jointly supported Joint Programme Financing appears indeed to be very promising. It urges donors to proceed with the co-ordination of their activities, and the transaction cost which will initially arise from this co-ordination process will be easily compensated by the long-term benefits.

The envisaged basket financing by the currently most important bilateral donors in the field of basic education thus appears to be an initial step in the right direction. Moreover, the existing transparency problems with respect to the overall education budget suggest that as soon as possible, all donors should participate in this endeavour. Further steps towards the joint financing of the sector budget also appear to be useful, but in the first place, they require the abolishment of the ceiling for the overall education budget imposed by the ministry of finance. Moreover, significant additional capacity building measures are necessary if the Malawian side is supposed to manage the relevant sector policies on its own.

Finally, a monitoring and evaluation framework must be derived to assess the progress achieved. The timely development of monitoring strategies is even more important as the capacity of the local authorities is weak. Starting with the ultimate objectives in the three domains enrolment, education quality and educational equality, informative indicators can be derived for all levels (input/output, outcome and impact). Given that even the existence of plausible functional chains does not automatically imply that inputs yield the expected outcomes, and that outcomes yield the expected impact, a balanced set of indicators at all levels is particularly important. If the monitoring process reveals a break in the expected functional chain, this immediately provides a concrete basis for an adjustment of the policy

package. As developments at the level of impacts typically take longer than developments at the level of inputs or initial outcomes, it may be useful to consider different indicators at different points of the policy implementation period. The hierarchical and comprehensive system of indicators provides the required tools for this sequential analysis.

At the impact level, one example for an interesting indicator which can usefully supplement the set of indicators already suggested in the national policy strategies, is the direct measure of education quality through student achievement. The Joint Sector Review already suggest the introduction of such an indicator. Already in 1998 and 2002, the “Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality” (SACMEQ) programme carried out standardised student tests which provide the required data. The resulting indicators are comparable both over time and across different countries in the region. As required, these comparisons can be based on the share of students above a politically determined “minimum” level or “desirable” level of performance, or simply on average student achievement.

It should be noted, however, that due to the complex survey sampling procedures involved, such indicators can usually not be calculated every year, but only in slightly longer intervals. Moreover, the assessment is constrained to selected subjects and grades – for SACMEQ mathematics and English in 6th grade. The “Monitoring Learning Achievement” (MLA) programme of UNESCO and UNICEF also measured student achievement in “life skills”, but so far there is no comparable data over time. From now on, in Malawi, it is intended to carry out regular achievement tests in various subjects in grades 3, 5 and 7.

All in all, it appears that the designed system of indicators has the capacity to depict all relevant parts of a realistic basic education sector programme. Many of the indicators suggested are already assessed systematically in Malawi and have also been included, at least partially, into the assessment framework of the Joint Sector Review. It is problematic, however, that for some areas, there is a lack of reliable initial information so that there is no basis for a comparison with future developments. This is true even for very basic indicators such as the net enrolment rate or the repetition rate. Therefore, there is an urgent need for the establishment of a reliable baseline, without which any quantification of progress is impossible.

It can be concluded that Malawi already fulfils some essential conditions for a realistic and promising implementation of Joint Programme Financing – initially in the form of basket financing, and later in the form of joint contributions to a sector budget. Despite some remaining scope for improvements, the current sector strategy as presented in the NESSP clearly deserves the support of the international donor community. As a complement, a suitable monitoring system can be established, based on a balanced set of indicators at the input/output, the outcome and the impact level. However, some risks persist, due to the unreliable statistical measures for the status quo, and due to the general human, organisational and financial capacity constraints at the MoE.

EINFÜHRUNG

Diese von der KfW in Auftrag gegebene Studie ist Teil der Vorarbeiten für die zurzeit von deutscher Seite (GTZ/ KfW), von DFID sowie von CIDA anvisierte „Korbfinanzierung Grundbildung“ in Malawi. In einem ersten Teil (Teil A) werden zunächst die Hauptprobleme des Sektors skizziert und ihre Diskussion im Rahmen verschiedener Sektorpapiere der letzten Jahre dargestellt. Dabei wird insbesondere herausgearbeitet, inwieweit die verschiedenen Papiere insgesamt ein schlüssiges und in sich stimmiges Bild des Sektors ergeben und wo sich für den vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer afrikanischer Länder in Hinblick auf Wirkungen und Effizienz noch Optimierungsbedarf ergibt. Darüber hinaus werden die Budgetsituation sowie das Budgetmanagement und die Managementkapazität des malawischen Bildungsministeriums (Ministry of Education, MoE) diskutiert. Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine erste Einschätzung der Durchführbarkeit einer Korbfinanzierung und der dabei zu beachtenden Schwierigkeiten.

Im zweiten Teil der Studie (Teil B) erfolgt eine detaillierte Darstellung der zu erwartenden Wirkungsketten von den zuvor als besonders relevant herausgearbeiteten Politikmaßnahmen zur Erreichung der angestrebten Oberziele in den Bereichen Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit. Als Grundlage eines umfassenden (und damit einer Korb- oder mittelfristig auch Budgetfinanzierung gerecht werdenden) Monitoring- und Evaluierungssystems werden im Anschluss für alle Stufen der Wirkungsketten Indikatoren benannt, anhand derer Fortschritte sowohl im Input/Output-Bereich, als auch im Outcome- und Impact-Bereich gemessen werden können.

Schließlich wird in Teil C der Studie auf Grundlage der im Rahmen des Aufenthalts in Malawi gewonnenen Erkenntnisse eine Einschätzung vorgenommen, wie realistisch die angestrebten Ziele und die Umsetzung entsprechender Politikmaßnahmen erscheinen und welchen Beitrag die Geberseite hierzu leisten kann. Hieraus werden in Teil D Empfehlungen und Gestaltungsvorschläge für die Zielsetzung des Korbes und seine Steuerung abgeleitet.

TEIL A: PROBLEMORIENTIERTE SEKTOR- UND TRÄGERANALYSE

1 Hauptprobleme, Schwächen und Defizite im Grundbildungssektor

Durch die Einführung der kostenlosen Primarbildung (Free Primary Education, FPE) im Jahr 1994 wurde eine Basis geschaffen, um auch den Kindern aus Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung den Zugang zur Grundbildung zu ermöglichen. Als direkte Folge sind die Einschulungsraten drastisch angestiegen und fast jedes malawische Kind besucht heute zumindest für einige Zeit die Schule. Die Abschaffung der Schulgebühren erfolgte jedoch ohne die notwendigen konzeptionellen und physischen Voraussetzungen geschaffen zu haben. So steht das Bildungssystem in Malawi nun enormen Herausforderungen gegenüber: erstens nach wie vor im Bereich der Bildungsbeteiligung, da die Kinder i.d.R. zwar eingeschult werden, häufig aber die Schule vorzeitig wieder verlassen, zweitens im Bereich der Bildungsqualität und drittens im Bereich der Chancengleichheit. Eine umfassende Beschreibung der Situation, die hier nur sehr verkürzt dargestellt werden kann, findet sich bei Chimombo et al. (2005) und Weltbank (2004).

Ursächlich für die beträchtlichen Abbruchraten, die die Bildungsbeteiligung insgesamt erheblich reduzieren, sind nicht zuletzt die hohen Wiederholerraten. Ein weiterer potentieller Faktor für einen vorzeitigen Schulabbruch sind die mit fortschreitender Klassenstufe ansteigenden monetären und nicht-monetären Kosten für die privaten Haushalte, die trotz der Abschaffung der Schulgebühren weiterhin anfallen. Überdies ist die nächstgelegene Schule oftmals eine „Junior Primary School“, die nicht alle acht

Klassenstufen anbietet, wodurch die Vollendung der Grundausbildung zusätzlich erschwert wird. Zudem spielt die Gewährleistung einer ausreichend hohen Bildungsqualität eine bedeutende Rolle zur Aufrechterhaltung der Bildungsbeteiligung durch die gesamte Primarstufe hinweg.

Gerade im Bereich der Bildungsqualität sind die Probleme Malawis jedoch erheblich und haben seit Einführung der FPE weiter zugenommen. Nur knapp 9% der Schüler erreichten im Jahre 2002 am Ende der sechsten Klasse ein von den Bildungspolitikern der Region als absolut essentiell eingeschätztes Grundwissen. Nur 0,3% erreichten ein Niveau, das im selben Zusammenhang als wünschenswert definiert wurde. Vier Jahre zuvor beliefen sich diese Werte noch auf 19% bzw. 1,3% (Chimombo et al. 2005, S. 168). Ein internationaler Vergleich mit anderen afrikanischen Ländern anhand von Tests in den Grundfächern Englisch und Mathematik im Rahmen des „Monitoring Learning Achievement“ Programms (MLA 1999) und der Projekte des „Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality“ (SACMEQ 2004) verdeutlicht, dass die Qualität der Bildung zumindest in den Kernfächern Mathematik und Englisch auch im innerafrikanischen Ländervergleich in Malawi bereits 1998 außerordentlich gering war und seitdem weiter gesunken ist.

Ein Teil der Verschlechterung der Schülerleistungen lässt sich durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation im Allgemeinen und durch die Veränderung der sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft in Folge der Abschaffung der Schulgebühren erklären. Durch die FPE haben vermehrt Kinder aus benachteiligten Gesellschaftsschichten Zugang zur Primarbildung erhalten, so dass sich der durchschnittliche sozioökonomische Status der Schüler verringert hat. Deutlich wird dies beispielsweise an der Tatsache, dass der Anteil der Kinder, die in ihrem Elternhaus Englisch sprechen von 1998 bis 2002 von 69% auf 41% gesunken ist (Chimombo et al. 2005, S. 62). Da sich die sozioökonomische Herkunft eines Schülers direkt auf die Schulleistungen auswirkt, ist ein Absinken der durchschnittlichen Leistungen aller Schüler zunächst als nichts Ungewöhnliches zu erachten.

Darüber hinaus lässt sich das niedrige Niveau der Bildungsqualität in Malawi jedoch auch auf einen allgemeinen Mangel an physischen und personellen Ressourcen, deren ineffiziente Nutzung und falsche Anreizsysteme zurückführen. Hierzu zählen unter anderem eine unzureichende Lehrerausbildung, die ungleichmäßige Verteilung der Lehrkräfte im Verhältnis zur Schulgröße sowie z.T. mangelndes Pflichtbewusstsein bei Lehrern und Verwaltungsangestellten. Der „Country Status Report“ der Weltbank (2004, S. 69) berichtet, dass malawische Lehrer wegen extrem hoher Fehlzeiten durchschnittlich nur 1-2 Stunden täglich unterrichten. Diese Fehlzeiten ergeben sich einerseits aus dem schlechten Gesundheitszustand, nicht zuletzt durch die starke Verbreitung von Aids, aber auch durch einen Mangel an Disziplin. Zusätzlich bewirkt der schlechte Gesundheitszustand sowie die chronische Unterernährung vieler Schüler auch bei diesen hohe Fehlzeiten von im Schnitt 17 Tagen pro Schuljahr (National Statistical Office und ORC Macro 2003, S. 95) und wirkt sich auch ansonsten negativ auf ihre schulischen Leistungen aus.

Die ohnehin aufgrund ihres sozioökonomischen Hintergrunds (Armut, Unterernährung) benachteiligten Schichten werden durch die bestehenden Ineffizienzen in der derzeitigen Ressourcenverteilung zusätzlich schlechter gestellt. Zudem führt die derzeitige Ressourcenallokation zu einer starken Benachteiligung der Bevölkerung auf dem Land (Weltbank 2004). Darüber hinaus sind die den Haushalten trotz der FPE entstehenden Bildungskosten (Kauf von Materialien, Schuluniformen usw., bis hin zur Beteiligung am Bau und an der Renovierung von Schulgebäuden) regressiv, d.h. die Haushalte im untersten Einkommensquintil werden prozentual am stärksten belastet. Chancengleichheit für Mädchen und Jungen erscheint demgegenüber im Primarbereich als ein vergleichsweise geringeres Problem, das im Wesentlichen auf höhere Klassenstufen beschränkt ist.

Um Lösungen für die beschriebenen Probleme zu finden, müssen nicht nur erfolgversprechende Maßnahmen definiert, sondern auch klare Budgetentscheidungen getroffen werden. Hier besteht bereits das nächste schwerwiegende Problem: Eine verlässliche mittel- bis langfristige Finanzplanung erscheint in Malawi auf der Grundlage der derzeitigen Datensituation fast unmöglich.

Das Bildungssystem in Malawi wird von drei Quellen finanziert: der Regierung, den externen Gebern und den privaten Haushalten. Das Bestreben, einen Überblick über die genaue Höhe der in Malawi für Bildung zur Verfügung stehenden Mittel zu erlangen, ist nahezu unmöglich, da es an den notwendigen Daten aus allen drei Bereichen mangelt (Weltbank 2004, S. 41 ff.).

Das staatliche Budget setzt sich aus einem Budget für laufende Kosten und einem sogenannten Entwicklungsbudget für überwiegend investive Ausgaben zusammen. Die laufenden Ausgaben für die Primarbildung umfassen – wie in den Benchmarks der „Education for All – Fast Track Initiative“ (EFA-FTI) vorgesehen – 60% der budgetierten laufenden Ausgaben für das Bildungssystem insgesamt. Allerdings umfasst auch das Entwicklungsbudget einen gewissen Teil der laufenden Kosten, die in dieser Aufschlüsselung nicht erfasst werden. Insgesamt sind im Entwicklungsbudget hauptsächlich Gelder von multilateralen Organisationen enthalten, die zur Finanzierung von konkreten Programmen und Projekten verwendet werden.

Das größte Problem für einen Gesamtüberblick über die finanziellen Ressourcen im Bildungsbereich ergibt sich aus der Tatsache, dass ein Großteil dieser Ressourcen überhaupt nicht im Budget erfasst wird. Dies bezieht sich insbesondere auf die Beiträge bilateraler Geber, die im Finanzjahr 2000/01 fast 70% der Investitionsausgaben getätigt haben. Insgesamt tragen externe Geber (bi- und multilateral zusammengekommen) derzeit etwa 95% dieser Ausgaben (Weltbank 2004, S. 42). Eine detaillierte Aufschlüsselung der außerhalb des staatlichen Budgets getätigten Ausgaben ist nicht erhältlich. Daher ist es nicht möglich einen Überblick über priorisierte Bereiche zu erhalten. Folglich kann auch nicht überprüft werden, ob die Finanzierung dieser Bereiche mit dem Sektorprogramm der Regierung konform ist (Weltbank 2004, S. 50). Und schließlich erweist sich jede Interpretation der staatlichen Investitionsausgaben als äußerst irreführend, da diese sich gewissermaßen als Restgröße zu den jeweils bereits geberseitig finanzierten Bereichen ergeben. So kann beispielsweise die dramatische Verringerung der öffentlichen Investitionsausgaben für den Primarsektor seit 1999, die während einer Reihe von Jahren bei nur 30% lag, letztlich als Ergebnis von Verschiebungen der Programme auf der Geberseite verstanden werden.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die mangelnde Einbeziehung wesentlicher Investitionen in das Budget keinerlei zuverlässige, längerfristige Planung zulässt (Weltbank 2004, S. 51). So werden geberseitig häufig Investitionen mit erheblichen Folgekosten getätigt – beispielsweise im Bereich der Lehrerausbildung –, die i.d.R. jedoch nicht in die mittel- und langfristige Budgetplanung einbezogen werden. Folgekosten dieser Art sind z.B. die Auswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen auf die zu zahlenden Gehälter.

Die Tatsache, dass die Regierung zur Aufrechterhaltung des Primarbildungssektors auf eine Vielzahl von Gebern angewiesen ist, über deren Beiträge keine zentral gesammelten und sinnvoll nach einheitlicher Struktur aufgeschlüsselten Zahlen vorliegen, verhindert somit eine effiziente und verteilungsgerechte Zuteilung von Ressourcen ebenso wie eine koordinierte Sektorplanung. Zudem wirft die Tatsache, dass nur 5% der investiven Ausgaben von der Regierung selbst vorgenommen werden, erhebliche Fragen hinsichtlich einer durch die Regierung Malawis eigenständig weiterzuführenden Entwicklungsstrategie auf.

An den laufenden Ausgaben sind die externen Geber aufgrund ihrer Präferenz für punktuelle Eingriffe erheblich weniger beteiligt. Insgesamt ergibt sich daraus jedoch immer noch eine Gesamtbeteiligung am Bildungsbudget von etwa einem Drittel.

Auch der ebenso wenig wie der Geberanteil im Detail dokumentierte Finanzierungsanteil der privaten Haushalte ist erheblich. Gemäß Weltbank (2004, S. 51) sind die trotz FPE verbleibenden privaten Kosten fast genauso hoch wie die staatlichen Ausgaben pro Schüler. Die private Beteiligung steigt mit der Klassenstufe an und es ist fraglich, ob bei einer ernsthaften Zielsetzung höherer Bildungsbeteiligung und geringerer Schulabbruchraten auch mittel- bis langfristig auf private Beiträge in diesem Umfang gezählt werden kann.

Insgesamt ist die Einschätzung der Finanzlage daher derzeit äußerst schwierig. In der Vergangenheit erwies sie sich zudem aufgrund von hohen Inflationsraten, der Abwertung des Kwacha und exogenen Schocks (z.B. Dürre) als äußerst instabil, wodurch eine verlässliche Finanzplanung zusätzlich erschwert wurde (Weltbank 2004, S. 41).

Aufgrund des herausragenden Anteils der internationalen Gebergemeinschaft an der Gesamtfinanzierung des Grundbildungsbereichs in Malawi ergibt sich in diesem Bereich jedoch der prioritäre Handlungsbedarf. Als erster wesentlicher Schritt zur Schaffung größerer Transparenz und Planungssicherheit sollte eine zentral von malawischer Seite koordinierte Erfassung aller Finanzierungspläne der Geber erfolgen. Die größten bilateralen Geber im Grundbildungsbereich haben das Problem erkannt und bemühen sich um die Erstellung von Rahmenfinanzierungsplänen, die ebenfalls die off-Budget Finanzierungen enthalten sollen. Dabei sollten die Geber Bereitschaft zeigen, auch mittel- bis langfristige Bindungen einzugehen. Nach Einschätzung des Country Status Reports der Weltbank (2004, S. 13ff.) ist bei der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung Malawis auch mittelfristig nicht mit erhöhten Wachstumsraten zu rechnen, die höhere Staatseinnahmen bewirken und dem öffentlichen Bildungsbudget zusätzliche Mittel zuführen könnten. Es ist also nicht erkennbar, dass Malawi in absehbarer Zeit einen erheblich größeren Anteil der Bildungsausgaben selbst tragen kann, als dies im Augenblick der Fall ist. Um dennoch in Malawi die international beschlossenen EFA-Ziele zu erreichen, müssen sich die Geber daher darauf einstellen, sich langfristig zu engagieren und auch einen relevanten Anteil der laufenden Kosten zu übernehmen. Gleichzeitig ist aufgrund der erheblichen Budgetengpässe ein besonderes Augenmerk auf die Effizienz der verfolgten Reformmaßnahmen zu legen.

Sofern eine Einigung der Geber untereinander und mit der malawischen Regierung über ein solches Paket effizienter Maßnahmen erzielt werden kann, erscheint der Übergang von der Finanzierung einzelner Projekte und Programme zu einer gemeinschaftlich unterstützten „Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung“ als äußerst sinnvolle Politikoption. Sie erzwingt eine stärker koordinierte Vorgehensweise der Geberseite, und die mit dieser Koordination anfangs verbundenen Transaktionskosten sollten sich durch die langfristige Orientierung des Engagements in jedem Falle amortisieren. Die geplante Korbfinanzierung erscheint vor diesem Hintergrund als ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die augenblicklichen Transparenzprobleme im Budgetbereich legen zudem nahe, dass zügig auch die anderen Geber (z.B. Japan International Cooperation Agency (JICA), Weltbank, UNICEF) in die Gemeinschaftsfinanzierung einbezogen werden sollten. Langfristig könnte diese Korbfinanzierung dann in eine Sektorbudgetfinanzierung übergehen.

Voraussetzung dafür, dass sich eine solche Strategie als durchführbar erweist, bleibt dabei, wie oben angedeutet, die Einigung aller Partner auf ein Paket effizienter Reformmaßnahmen. Im nächsten Abschnitt wird vor diesem Hintergrund die Entwicklung der Diskussion zur Reform des malawischen Grundbildungssystems im Detail dargestellt und analysiert.

2 Überprüfung der Vorschläge zur Reform des malawischen Grundbildungssystems

Die Probleme des Primarbildungssektors sind vielfältig und daher bedarf es einer Sektorstrategie, die simultan an verschiedenen Stellen ansetzt. Aufgrund des dringenden Handlungsbedarfes sollten Instrumente eingesetzt werden, die bereits mittelfristig erste Erfolge mit sich bringen. Langfristig ist die Strategie so auszurichten, dass in allen drei Bereichen Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit nachhaltige Wirkungen erzielt werden.

Das „Policy and Investment Framework“ (PIF) der malawischen Regierung aus dem Jahr 2001 sowie das „Poverty Reduction Strategy Paper“ (PRSP) aus dem Jahr 2002 stellen beide einen umfassenden Ansatz zur Reformierung des Bildungssektors dar (Government of Malawi 2001 und 2002). Allerdings ist in beiden Papieren eine Spezialisierung auf relativ teure Vorhaben mit geringen zu erwartenden Wirkungen festzustellen. Da auch in späteren Papieren hierzu kaum Aussagen gemacht werden, ist es schwierig nachzuvollziehen, mit welchem Erfolg und inwieweit überhaupt die angestrebten Maßnahmen bereits in die Tat umgesetzt worden sind. Eine eingehende Diskussion der Strategien durch die Weltbank (Weltbank 2004) hat aber Ineffizienzen, insbesondere bei der Lehrerbesoldung und bei Qualifikationsvorhaben aufgedeckt.

Einige Anregungen der Weltbankstudie finden sich in den neuen Strategiepapieren wie dem Entwurf der „Malawi Growth and Development Strategy“ (MGDS) (Government of Malawi 2005) und dem „National Education Sector Strategic Plan“ (NESSP) (Ministry of Education 2005) wieder. Vor allem bei dem PRSP, aber auch beim MGDS fällt auf, dass die im Text dargestellten Maßnahmen nicht deckungsgleich mit den im Anhang vorstellten Aktionsplänen sind, wodurch es schwer fällt, die wirklichen Prioritäten zu erkennen. Im NESSP sind die im MGDS aufgeführten Zielsetzungen stärker differenziert und somit gibt dieses Dokument den besten Einblick in die derzeit verfolgte Sektorstrategie. Obgleich das NESSP gegenüber vorangegangenen Papieren eine klare Verbesserung im Hinblick auf ein Kosten-Nutzen effizientes Maßnahmenpaket darstellt, ist jedoch auch hier noch Nachbesserungsbedarf erkennbar, wenn die knappen Ressourcen optimal eingesetzt werden sollen.

Nachfolgend wird eine Auswahl der in den verschiedenen Strategiepapieren seit 2001 diskutierten Maßnahmen auf Kohärenz und Effizienz überprüft. Einen Überblick über die jeweiligen Ziele und Reformvorschläge bietet Tabelle 1.

Aufgrund der Einführung von FPE im Jahr 1994 besteht noch immer großer Bedarf an einer Ausweitung der Infrastruktur, um Raum für die gesteigerte Bildungsbeteiligung zu schaffen und diese aufrecht zu erhalten und weiter auszubauen. Die Notwendigkeit zusätzlicher Schulen und Klassenräume wurde erkannt und in der Sektorpolitik seit 2001 berücksichtigt. In erster Linie wird die Instandsetzung renovierungsbedürftiger Schulen und der Bau neuer Schulen angestrebt. Damit einhergehend ist auch die Bereitstellung von geeignetem Klassenmobiliar vorgesehen. Angesichts der knappen finanziellen Mittel sollte dabei darauf geachtet werden, dass kostengünstige, einfache und praktische Konzepte umgesetzt werden. Ein größerer Nutzen aus teureren Bauten und Einrichtungsgegenständen ist üblicherweise nicht nachweisbar (Michaelowa und Wechtler 2005).

Um darüber hinaus die Nutzungseffizienz der bestehenden Gebäude zu erhöhen, wird in allen Strategiepapieren die Einführung von Schichtunterricht angeregt. Hierunter wird eine alternierende Nutzung derselben Räumlichkeiten durch mehrere Schülergruppen verstanden, wodurch trotz beschränkter räumlicher Kapazitäten die Klassengrößen gesenkt werden können. Ob Schichtunterricht eine sinnvolle Lösungsmöglichkeit ist, hängt jedoch stark von der Implementierung ab. In einzelnen Ländern wurde ein so starker negativer Einfluss auf die Bildungsqualität nachgewiesen, dass erst bei einer Klassengröße von etwa 100 Schülern der negative Effekt der hohen Schülerzahlen gegenüber dem negativen Effekt eines Zweischichtensystems von 2×50 Schülern überwog (Michaelowa 2001, S. 1711). Wie in den

Regressionstabellen in Anhang A ablesbar, ist auch in Malawi ein negativer Einfluss auf die Schülerleistungen zu erkennen, der allerdings nur in Tabelle A2 signifikant erscheint, in der es um den Effekt auf die Erreichung gewisser schulischer Mindestleistungen geht.

Tabelle 1 : Entwicklung der Sektorstrategie von 2001 bis 2005

PIF/PRSP ₁	MGDS ₂ (Entwurf)	NESSP ₃
BILDUNGSBETEILIGUNG		
Gebäude und Einrichtung		
Wiedernutzbarmachung von Klassenräumen/ Schulen (Wasser und Sanitäranlagen)/ Bau von Schulen	Ausbau und Verbesserung der bestehenden Infrastruktur; optimale Nutzung gewährleisten (Schichten)	Wiedernutzbarmachung von Klassenräumen/ Schulen (Wasser und Sanitäranlagen)/ Bau von Schulen
Bereitstellung von ausreichend Mobiliar	Bereitstellung von ausreichend Mobiliar	Bereitstellung von ausreichend Mobiliar
		Ausbau des Angebots der Junior Primary Schools zu 7 Klassen
Einführung von physischem Schichtunterricht	Einführung von physischem Schichtunterricht	Einführung von physischem Schichtunterricht ab einer Klassengröße von 60 Schülern
BILDUNGSQUALITÄT		
Schüler-(qualifizierte) Lehrer-Verhältnis senken und eine gleichmäßige Verteilung der Lehrer herbeiführen		
Lehrer einstellen (Verbesserung der Lehrerausbildung, zwei Jahres Programm)	Unqualifizierte Lehrer ausbilden	Lehrer einstellen (4000 jährlich in TTCs und 1000 unausgebildete Lehrer in Schulen, die am MIETP teilnehmen)
		Ausbau der Ausbildungseinrichtungen; insbesondere Unterkünfte für Frauen
Berufliche Weiterbildung	Berufliche Weiterbildung	Berufliche Weiterbildung (mindestens einmal pro Jahr)
	Anreize für Schulleiter, Inspektoren und Lehrer schaffen	Durch hierarchische Einstellungsstrukturen Anreizsystem für Lehrer schaffen (Lehrer die am MIETP teilnehmen erhalten ein geringeres Gehalt)
		Einstellung von Community Teachers
		Unterkünfte für Lehrer auf dem Land
Lehrergehälter erhöhen (10% jährlich)		Lehrergehälter sollen jährlich um 2% steigen (entsprechend dem BIP-Wachstum)
		Lehrer werden dort eingesetzt wo das höchste Schüler-Lehrer-Verhältnis vorherrscht (insbesondere auf dem Land); die Lehrer müssen drei Jahre lang in der zugewiesenen Zone bleiben
Dezentralisierung		
Veränderung der Managementstrukturen hin zu einem in Zonen eingeteilten System		Veränderung der Managementstrukturen hin zu einem in Zonen eingeteilten System
Engere Zusammenarbeit mit der Gemeinde (Management); Verrichtung von gemeinnützigen Arbeiten an den Schulen		Engere Zusammenarbeit mit der Gemeinde (Management); Verrichtung von gemeinnützigen Arbeiten an den Schulen
Schulinspektionen		
Anzahl der Primary Education Advisors soll gesenkt und die Anzahl der Besuche erhöht werden		Schulinspektion mindestens einmal im Jahr (Überprüfungsmechanismus einführen)
		Bereitstellung von offiziellen Schulregistern, Überprüfung der Anwesenheit von Schülern und Lehrern

PIF/PRSP ₁	MGDS ₂ (Entwurf)	NESSP ₃
Organisation und Management		
Durchführung von Schulerhebungen, um Bedarf ermitteln zu können (Education Management Information System)		Durchführung von Schulerhebungen, um Bedarf ermitteln zu können (Education Management Information System = EMIS)
	Schulung der Planungsverantwortlichen (micro-planning, monitoring, data management)	Schulung der Planungsverantwortlichen (micro-planning, monitoring, data management)
		Einführung einer Vorbereitungsklasse und gleichzeitig Verkürzung auf 7 Schuljahre
Effiziente Verteilung von Unterrichtsmaterialien (Bücher, Lehrerhandbücher) gewährleisten		
Durch Dezentralisierung		Durch Dezentralisierung
Lehrplanreform/ Anpassung des Lehrplans an die besonderen Bedürfnisse im Land (Life Skills)		
Lehrplanreform angestrebt	Ständige Aktualisierung des Lehrplans, Einführung des neuen Primary Curriculum and Assessment Reform (PCAR) Lehrplans	PCAR Lehrplanreform durchgeführt; ab Januar 2006 Einführung des PCAR Lehrplans vorgesehen
Gesundheits- und Ernährungsprogramme		
Bereitstellung von sauberem Wasser und Sanitäranlagen		Bereitstellung von sauberem Wasser und Sanitäranlagen
	Einführung von Gesundheits- und Ernährungsprogrammen	Einführung von Gesundheits- und Ernährungsprogrammen (Entwurmung, Vitamin A, Eisen, Schulmahlzeiten)
Abbruchraten senken		
Wiederholerraten senken		
CHANCENGLEICHHEIT		
Verbesserung Chancengleichheit für Schüler mit Behinderungen		
Einstellung und Ausbildung von Speziallehrern	Einstellung und Ausbildung von Speziallehrern	Einstellung und Ausbildung von Speziallehrern
Aufbau von speziellen Lehrzentren und Verbesserung der Infrastruktur für Behinderte im Allgemeinen	Aufbau von speziellen Lehrzentren und Verbesserung der Infrastruktur für Behinderte im Allgemeinen; Gebärdensprache entwickeln	Aufbau von speziellen Lehrzentren und Verbesserung der Infrastruktur für Behinderte im Allgemeinen; Gebärdensprache entwickeln
Entwicklung eines speziellen Lehrplans	Entwicklung eines speziellen Lehrplans	Entwicklung eines speziellen Lehrplans
Chancengleichheit für Mädchen und Waisenkinder		
Geeignete Unterrichtsmaterialien entwickeln und einführen	Geeignete Unterrichtsmaterialien entwickeln und einführen	Geeignete Unterrichtsmaterialien entwickeln und einführen
		Maßnahmen, um Schule für Mädchen attraktiver zu gestalten (z.B. Sanitäranlagen)
		Steigerung der Schulteilnahme von benachteiligten Kindern, Mädchen und Waisen durch soziale Mobilisierungskampagnen
		Finanzielle Beihilfe für Schulen mit Waisenkinder
Quellen: ₁ Ministry of Education, Sports and Culture 2001 und Government of Malawi 2002, ₂ Government of Malawi 2005, ₃ Ministry of Education 2005. Legende: niedrige Priorität; hohe Priorität		

Die Probleme des Mehrschichtensystems liegen unter anderem im Verlust an effektiver Unterrichtszeit durch offizielle Stundenkürzungen, durch Reibungsverluste beim Wechsel zwischen den Schichten, sowie durch Verspätungen bei Frühschichten und / oder frühzeitigen Aufbruch bei Spätschichten. Extrem ungünstige Unterrichtszeiten können sich – insbesondere für jüngere Schüler und Mädchen – auch negativ auf die Bildungsbeteiligung auswirken. Ein besonders stark negativer Effekt scheint sich jedoch vor allem dann zu ergeben, wenn ein Mehrschichtensystem dazu genutzt wird, nicht nur Kapazitätsengpässe an Klassenräumen,

sondern Kapazitätsengpässe bei der Lehrerschaft auszugleichen. In diesem Fall werden die beiden Gruppen, die sich hintereinander denselben Klassenraum teilen, auch vom selben Lehrer unterrichtet. Dies scheint in Malawi bisher nicht geplant zu sein. Neben dem negativen Effekt auf die Bildungsqualität ergibt sich, dass eine solche Option i.d.R. auch durch anfallende Überstundengehälter weniger kostengünstig ist als gemeinhin angenommen (Michaelowa 2001 sowie Mingat und Suchaut 2000). So gesehen erscheint die in Malawi vorgesehene Form der Implementierung des Zweischichtensystems vernünftig. Der laut NESSP geplante Schwellenwert von 60 Schülern für eine Aufteilung in zwei Schichten mag dabei möglicherweise etwas zu niedrig liegen. Er widerspricht im Übrigen auch dem gleichzeitig definierten Langzeitziel, dass bis 2015 eine Klassengröße von 60 Schülern auf nationaler Ebene angestrebt wird (Ministry of Education 2005). Zudem ließe sich über flexiblere Aufteilungsmodi nachdenken, nach denen sich beispielsweise auch drei Gruppen zwei Klassenräume teilen könnten.

Der Anstieg der Schülerzahlen im Rahmen der FPE hat auch den Bedarf an Lehrkräften erheblich gesteigert. Hinzu kommt der Ersatzbedarf aufgrund einer relativ hohen Ausfallrate von 6% jährlich (3% Todesfälle, vor allem durch Aids; 3% Pensionierung und Berufswechsel oder Abbruch aus anderen Gründen) (Weltbank 2004, S. 36). Die Tatsache, dass in kürzester Zeit viele Lehrer eingestellt werden mussten, hat dazu geführt, dass auf eine große Zahl von unausgebildeten Lehrern zurückgegriffen werden musste. Nach den Ergebnissen der SACMEQ-Leistungstests für Lehrer nimmt Malawi im Jahr 2002 im Vergleich mit elf anderen südostafrikanischen Ländern im Mathematik Rang 7 und in Englisch Rang 9 ein (siehe Anhang B, Tabelle B1). Dies bestätigt die auch im innerafrikanischen Vergleich unterdurchschnittlichen Fachkenntnisse malawischer Lehrkräfte und die Dringlichkeit zusätzlicher Qualifizierungsmaßnahmen, besonders für Englisch.

Um schnellstmöglich den Mangel an qualifizierten Lehrern auszugleichen, benötigt Malawi ein ausreichendes und effizientes Lehrerausbildungsprogramm und zusätzlich ein Weiterbildungsprogramm, u.a. auch für Schulungen in Zusammenhang mit der Umsetzung der beabsichtigten Lehrplanreform sowie der in diesem Zusammenhang geplanten Einführung neuen Unterrichtsmaterials. In der Vergangenheit gab es zwei gängige Ausbildungsvarianten, die zweijährige vorberufliche Ausbildung an einem der sechs Teacher Training Colleges (TTC) und das berufsbegleitende „Malawi Integrated In-Service Teacher Education Programme“ (MIITEP). Der begrenzte Output der TTC von ca. 3000 Lehrern im Jahr war 1997 Anlass für die Einrichtung des MIITEP (Chimombo et al. 2005, S. 11 und Weltbank 2004, S. 36). Erfahrungen aus einigen anderen afrikanischen Ländern zeigen, dass berufsbegleitende Ausbildungsprogramme sich aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten als besonders effizient erweisen können. Zum einen stehen die Lehrer in ihrer Ausbildungsphase schon für den Unterricht zur Verfügung, zum anderen bestehen zum Teil niedrigere Lohnerwartungen als nach dem Durchlaufen traditioneller Ausbildungsgänge. Allerdings ist es wichtig, eine geeignete Mischung aus Schulungszyklen, betreuter Lehrpraxis und selbstständigem Lernen zu finden und auch die Lehrinhalte kritisch zu überprüfen. Außerdem muss gewährleistet sein, dass die Betreuung der in der Ausbildung befindlichen Lehrer in ihren Schulen tatsächlich gesichert ist. Erfahrungen aus Guinea zeigen, dass in diesem Bereich bei allen Beteiligten auch mit Lerneffekten gerechnet werden kann, wenn die Programme eine Weile bestehen. Gleichzeitig wurden jedoch dort die anfangs begonnenen Programme im Zeitverlauf mehrfach überprüft und angepasst. Auch in Malawi schien es in dieser Beziehung Reformbedarf zu geben. So wurden die angebotenen Schulungen im Jahre 2002 nur von etwa 25% der Lehrer als effektiv eingeschätzt. Gleichzeitig fanden auch deutlich weniger Schulungen statt, als aufgrund der staatlichen Verlautbarungen zu den neuen Programmen zu erwarten gewesen wäre (Chimombo et al. 2005, S. 90ff.). Daneben wird von erheblichen Mängeln bei der Betreuung in den Schulen, sowie von fehlenden Lernmitteln und Unterrichtsausfall aufgrund administrativer Hindernisse wie fehlender Entlohnung berichtet

(Chimimbo et al. 2004, S. 14, Chimombo 1999). Gerade weil die berufsbegleitende Ausbildung im Grunde ein hohes Potenzial für effiziente Qualifizierungsmaßnahmen bietet, sollten diese Probleme ernstgenommen und die notwendigen Reformen angestoßen werden. Nach Beendigung der MIITEP-Grundausbildung für alle im Hinblick auf FPE ursprünglich unausgebildet eingestellten Lehrer, wurde eine solche Reform im Jahr 2006 durchgeführt. Das neue Initial Primary Teacher Education (IPTE) Programm sieht eine Kombination von einem Jahr Preservice-Training im TTC und einem Jahr Referendariat (1+1 System) vor, bei dem gegenüber dem MIITEP Programm eine Stärkung des Mentoringsystems vorgenommen wird. Hinweise auf weitere Reformmöglichkeiten gibt dabei möglicherweise auch die bereits 1995 durchgeführte Evaluation des „Malawi Special Teacher Education Programme“ (MASTEP), eines früheren Ausbildungsprogramms durch Fernstudium (Mwale 1995).

Generell gilt, dass die reine Dauer der Fachausbildung i.d.R. kein geeigneter Maßstab für ihre Qualität ist. In den Regressionstabellen in Anhang A zeigt sich entsprechend auch nur in einer Gleichung ein signifikanter Effekt (Tabelle A2). Deshalb ist wichtig, dass, wie derzeit auch vorgesehen, die berufsbegleitende Form der Ausbildung nicht vorschnell wieder abgesetzt und allein die Ausbildung in TTC angestrebt wird. Im NESSP ist noch vorgesehen, jährlich 4000 Lehrer in die TTC aufzunehmen und 1000 Lehrer berufsbegleitend über das MIITEP auszubilden. Dabei hätte der Anteil der Lehrer in berufsbegleitender Ausbildung nur 20% der neuen Lehrer insgesamt betragen. Durch die (1+1)-Struktur des neu eingeführten IPTE können nun doppelt so viele Lehramtskandidaten eine Grundausbildung erhalten wie das bei zweijähriger Ausbildung in den TTC der Fall gewesen wäre. Außer der bisherigen Tradition im Lande gibt es keinerlei Begründung, warum die Ausbildung unbedingt, wie ursprünglich vorgesehen, wieder zwei Jahre dauern sollte: In einigen anderen Ländern ist sie länger, in anderen kürzer. Gerade auch die hohe, größtenteils durch Aids bedingte Berufsabbruchsrate lässt einen Qualifizierungsansatz mit relativ kurzer Einstigsausbildung und späteren Weiterbildungsangeboten effizient erscheinen.

Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die vorhandenen Ausbildungskapazitäten auch effizient genutzt werden. So haben die in Abschnitt 1 beschriebenen Schwächen der Finanzplanung und der Ausfall von externer finanzieller Unterstützung zwischen 2001 und 2003 dazu geführt, dass die Kapazitäten der TTC gar nicht vollkommen ausgelastet werden konnten (Weltbank 2004, S. 36).

Ein weiteres Problem ist das mangelnde Engagement und Pflichtbewusstsein der Lehrer, dessen negative Auswirkungen auf die Bildungsqualität sich auch in der Regressionstabelle A1 (Anhang A) – beispielsweise über den negativen Effekt eines häufig verspäteten Unterrichtsbeginns – wiederfinden. Durch die Einführung abgestufter Einstellungsstrukturen mit Bewährungs- und Fortbildungsmöglichkeiten und entsprechend differenziertem Gehalt könnten hier wirksamere Anreize gesetzt werden (Weltbank 2004, S. 69). Derzeit ist bereits eine gestaffelte Lohnstruktur vorhanden, die jedoch in den unteren Stufen allein vom anfänglichen Bildungsniveau bestimmt wird und in den höheren Stufen nur bei Übernahme administrativer Posten erreicht werden kann. Tatsächliche Aufstiegsmöglichkeiten als Lehrer gibt es somit nicht. Zudem wird der erhebliche Gehaltsunterschied, der derzeit zwischen den Lehrern mit zweijähriger Sekundarausbildung (Junior Certificate of Education) und den Lehrern mit vierjähriger Sekundarausbildung (Malawi School Leaving Certificate of Education) besteht, als ungerecht empfunden. Eine Reform dieses Systems ist in Planung.

Im Rahmen einer solchen Gehaltsumstrukturierung ließen sich auch neue Vertragsformen und leistungsbezogene Anreizsysteme für Lehrer einführen. Auch die bereits praktizierte Einstellung von Vertragslehrern durch die Gemeinden könnte regularisiert und in dieses System eingebunden werden, wie dies auch im NESSP (2005) vorgesehen ist. Vertragslehrer erhalten nicht den Beamtenstatus sondern nur einen zeitlich befristeten Vertrag und ein relativ geringeres Gehalt. Grundsätzlich kann die veränderte Anreizstruktur der Lehrer kann zu einer

Verbesserung der Unterrichtsqualität führen, da ein Lehrauftrag nur dann verlängert wird, wenn der Lehrer überzeugende Leistungen vollbracht hat. Überdies sind positive Auswirkungen auf das Verantwortungsgefühl der Lehrer zu erwarten, wenn sie direkt von der Gemeinde eingestellt werden (Bourdon, Frölich und Michaelowa 2006). Gleichzeitig besteht aber die Notwendigkeit, für die staatlicherseits anerkannten Lehrer ein Minimum an Grundausbildung sicherzustellen. Hier müssen noch geeignete Lösungen gefunden werden. Die im PRSP und, allerdings in stark reduzierter Form, auch im NESSP vorgesehen automatischen jährlichen Gehaltserhöhungen sind im Sinne eines leistungsbezogenen Anreizsystems nicht erfolgsversprechend.

Zurzeit liegen die Lehrergehälter in Malawi bereits knapp über der FTI-Benchmark des 3,5-fachen des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens (Weltbank 2004, S. 48 und 99f.). Auch wenn das geringe malawische Bruttosozialprodukt eine gewisse Überschreitung der Benchmark rechtfertigen mag, so besteht hier ganz offensichtlich wenig Spielraum für zusätzliche allgemeine Lohnsteigerungen.

Veränderte Anreizsysteme sind ebenfalls notwendig, um die ungleiche Verteilung der Lehrkräfte in Malawi zu beseitigen, insbesondere zwischen Stadt und Land. Die im NESSP angestrebte Verordnung zur dreijährigen Bindung neuerstellter Lehrkräfte an eine bestimmte Region erscheint in diesem Zusammenhang ebenfalls hilfreich. Bei der Einschreibung zu dem neu eingeführten IPTE-Ausbildungsprogramm verpflichten sich die Teilnehmer bereits dazu, auch eine Stelle auf dem Land anzunehmen. Um langfristig eine erneute Abwanderung in die Stadt zu verhindern, müssen geeignete Anreizsysteme für die Lehrer geschaffen werden, um auf dem Land zu bleiben. Sinnvoll erscheint es zum einen, angemessene Unterkünfte zur Verfügung zu stellen. Zum anderen eignen sich finanzielle Anreize in Form einer Aufstockung des Gehalts sowie verbesserter Beförderungschancen von Lehrern mit Tätigkeit in ländlichen Gebieten. Ersteres war in den PRSP noch angedacht, laut NESSP stimmt das Finanzministerium dieser Maßnahme derzeit jedoch nicht zu. Die aktuelle Planung beinhaltet, anhand des Schüler-Lehrer-Verhältnisses für alle Schulen die Zahl der Lehramtsstellen festzuschreiben und Lehrern einen Schulwechsel nur dann zu ermöglichen, wenn sie sich erfolgreich auf eine vakante Stelle beworben haben. Auch die bisher häufige Gewährung von Ausnahmen, insbesondere im Hinblick auf (nicht immer einwandfrei dokumentierbare) Familienzusammenführung, soll nicht mehr ermöglicht werden. Die Zukunft wird zeigen, ob dieses System tatsächlich umgesetzt werden kann oder am Eigeninteresse hoher Regierungsbeamter in den Städten scheitert.

Wie bereits dargestellt besteht die Möglichkeit, die Lehrkräfte durch eine Änderung der Vertragsform und des Besoldungssystems zu mehr Verantwortung und Engagement zu bewegen. Verbesserte Anreizsysteme können sich darüber hinaus auch aus der seit 2001 in der Sektorstrategie vorgeschlagene Dezentralisierung ergeben (vgl. Anhang D). Denn die Gemeinden selbst (bzw. die Elternschaft) haben nicht nur die besten Informationen über die Bedürfnisse ihres lokalen Schulsystems, sondern darüber hinaus die besten Möglichkeiten, die Arbeit der Lehrer zu überprüfen (Glewwe und Kremer 2006). Darüber hinaus kann eine Veränderung der Managementstrukturen dazu führen, dass die Verwendung finanzieller Mittel besser überwacht werden kann bzw. die finanziellen Mittel überhaupt die Schulen erreichen (Reinikka und Svensson 2003). Positive Effekte sind jedoch nur dann zu erwarten, wenn die Delegation der Verwaltungsaufgaben tatsächlich so nah wie möglich an die Erbringung des Services herangebracht wird und wenn mit den zusätzlichen Verantwortlichkeiten auch der finanzielle Mittelzufluss gesichert ist. Darüber hinaus müssen die betroffenen Eltern und Gemeinden zur Wahrnehmung einer echten Monitoringfunktion über die zu erwartenden Leistungen, ihre neuen Rechte und Ansprechpartner im Fall von Beschwerden hinreichend informiert werden. Capacity Building in dieser Hinsicht scheint zur Zeit insbesondere von einer Vielzahl verschiedener Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) vorgenommen zu werden.

Als direkter Kontrollmechanismus bieten sich zudem auch regelmäßige Schulinspektionen an. Gleichzeitig sollte aus Gründen der Transparenz und zur Verbesserung der Datenlage im Bildungssystem auch die regelmäßige Führung von Schulregistern (sowohl über Schüler als auch über Lehrer) gewährleistet sein. Beides ist im NESSP vorgesehen. Da die Erhebung verlässlicher Daten für eine effiziente Organisation des Bildungssystems und die Planung geeigneter Reformmaßnahmen unabdingbar ist, sollte auch, wie vorgesehen, das Education Management Information System (EMIS) erweitert und ausgebaut werden. Um ein besseres Management sicherzustellen, ist außerdem die in MGDS und NESSP vorgesehene Schulung der Planungsverantwortlichen in relevanten Gebieten ein sinnvoller Schritt. In allen diesen Bereichen sind ebenfalls erste Maßnahmen in Gang gesetzt worden. Auf Ministerialebene verfügt EMIS inzwischen über sehr kompetente und engagierte Mitarbeiter. Insbesondere auf der Schulebene muss jedoch für die Notwendigkeit von regelmäßiger Datenerhebung noch mehr Verständnis geschaffen werden.

Eine weitere Maßnahme, die erheblicher Begleitmaßnahmen bedarf um tatsächlich wirksam zu werden, ist die ebenfalls im NESSP, aber auch schon in allen anderen Strategiepapieren angesprochene Lehrplanreform (Primary Curriculum and Assessment Reform, PCAR), die demnächst in ihre Implementierungsphase übergeht. So betont die Kurzdarstellung im NESSP die Einführung einer Vorschulklasse ab 5 Jahre, bei gleichzeitiger Verkürzung des weiteren Schulzyklus von zuvor acht auf dann sieben Jahre. Der Eindruck drängt sich auf, dass es hierbei de facto zu einer einfachen Umbenennung der Klassenstufen kommen würde. Der neueste Stand ist, dass die alten Bezeichnungen beibehalten werden. Die Regierung drängt aber auf eine Verkürzung des Primarschulzyklus auf 7 Jahre, was im internationalen Vergleich noch immer eine lange Primarausbildung ist.

Ähnlich steht es mit anderen Maßnahmen der Lehrplanreform, die zu einer sicherlich wünschenswerten stärkeren praktischen Relevanz des Unterrichts führen sollen (vgl. Ministry of Education und Malawi Institute of Education 2006). Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass ohne entsprechende Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer, neue Unterrichtsmaterialien und die Sicherstellung ihrer tatsächlichen Nutzung wenig Chance auf tatsächliche Unterrichtsreform besteht. Insofern wird die angestoßene Lehrplanreform zunächst eine Reihe von Folgemaßnahmen und -kosten mit sich bringen.

Zur Steigerung der Schülerleistungen ist – im Zusammenhang mit der Lehrplanreform, aber auch im Allgemeinen – eine effiziente Bereitstellung und Verteilung von Unterrichts- und Lernmaterialien zu gewährleisten. Insbesondere von Lesebüchern gehen empirisch nachweislich starke positive Effekte auf die Bildungsqualität in Malawi aus (vgl. Anhang A). Die Bedeutung dieses einfachen und kostengünstigen Instruments zur Steigerung der Bildungsqualität kommt zumindest in den älteren Strategiepapieren nur am Rande zum Ausdruck. In den letzten Jahren wurde die entsprechende Ausstattung überwiegend von Geberseite (insbesondere von CIDA) übernommen. Im Jahr 1998 verfügten 62% der Schüler über ein eigenes Schulbuch und im Jahr 2002 waren es 57% (Chimombo et al. 2005, S. 73). Angesprochen wird im NESSP auch die Verteilung dieser Lernmittel. Die Dezentralisierung des Systems soll zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Materialien zu Gunsten der ländlichen Regionen beitragen. Auch hier wäre es jedoch fahrlässig, von einem automatischen Effekt der Dezentralisierung auszugehen. Wie bereits weiter oben angesprochen, so sind auch hier die entsprechende Zuweisung von Finanzmitteln an die Distrikte sowie Transparenz über die zu empfangenden Leistungen und der gezielte Aufbau von Monitoringkapazität bei der lokalen Bevölkerung wesentliche Voraussetzungen, die nicht übersehen werden sollten.

Ein Großteil der Kinder in Malawi ist unterernährt und gesundheitlich beeinträchtigt, z.B. durch Wurmbefall. Die betroffenen Kinder sind in ihrer Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt, oder gar nicht in der Lage am Unterricht teilzunehmen (Weltbank 2004, S. 70 f.). Die Verfügbarkeit von regelmäßiger Nahrung hat einen positiven Einfluss auf die Schülerleistungen in Malawi (vgl. Anhang A). Daher ist von einer positiven Wirkung des Angebots einer kostenlosen Schulmahlzeit

auf die Bildungsqualität auszugehen. Gemeinsam mit der Bereitstellung von sauberem Trinkwasser und der Durchführung von Gesundheitsuntersuchungen und Entwurmung kann zudem direkt zur Bekämpfung von Krankheit und Unterernährung und somit zur Armutsreduktion beigetragen werden. Darüber hinaus senken diese Maßnahmen erheblich die Opportunitätskosten der Schulbildung und führen so zu einer Erhöhung der Nachfrage, insbesondere unter den ärmeren Bevölkerungsschichten, und zu einer Senkung der Abbruchraten. Aus Kostengründen könnte ggf. anstelle vollständiger Mahlzeiten auch auf die Verabreichung kleinerer eisen- und vitaminreicher „Snacks“ ausgewichen werden. Eine Unterstützung der Ernährungslage erscheint dabei von größter Bedeutung während der jährlichen „Hungerphase“ von November bis April (Weltbank 2004, S. 72).

Angesichts des erheblichen Potenzials von Gesundheits- und Ernährungsprogrammen in einem armen Land wie Malawi ist es erstaunlich, dass diese in den verschiedenen Strategiepapieren nicht einen sehr viel herausgehobeneren Stellenwert erhalten haben. In den älteren Papieren PRSP und PIF werden sie nicht einmal erwähnt. Ihre Aufnahme in MGDS und NESSP stellt somit immerhin einen erkennbaren Fortschritt dar. Offenbar sind von der Geberseite (insbesondere World Food Programme und GTZ) in den letzten Jahren bereits weiträumig Schulspeisungen vorgenommen worden und dies in einem sehr viel größeren Umfang, als es durch die Sektorstrategie nahe gelegt wird. Eine weitere Maßnahme, die ohne direkte Kosten durchführbar wäre und nur mit Transaktionskosten verbunden ist, wäre die Anpassung des Lehrplans an die Erntezeiten, um Fehlzeiten aufgrund von Feldarbeit zu reduzieren. Diese offensichtlich effizienzsteigernde Maßnahme wird in keinem der bisherigen Programme in Erwägung gezogen. Dennoch hat es in der Vergangenheit bereits mehrfach Wechsel des Schuljahresbeginns gegeben und im Jahr 2007 soll der Beginn des Schuljahres auf Oktober statt Januar des Folgejahres verlegt werden.

In allen Strategiepapieren immer wieder angesprochen werden die Probleme der hohen Wiederholerraten sowie der hohen Schulabbruchsquoten, die nicht zuletzt davon bedingt werden (National Statistical Office und ORC Macro 2003, S. 55). Erstaunlicherweise werden jedoch in keinem der Papiere direkte Politikmaßnahmen zur Verringerung der Wiederholerraten vorgeschlagen. Diese werden nur in einigen unverbindlichen Diskussionspapieren angesprochen. Gespräche mit Lehrern und Schulleitern zeigen, dass für diese Problematik in den Schulen noch kaum oder gar kein Verständnis besteht. Ein erfolgversprechendes Konzept ist die Einstellung von Assistenzlehrern, die schwächere Schüler während des Unterrichts in besonderer Weise unterstützen. In Malawi werden schon jetzt vielfach Eltern unterstützend miteingesetzt, jedoch ohne jede Ausbildung und Entlohnung. Die Evaluation eines indischen Programms mit Kurzausbildung und geringfügiger Entlohnung hat gezeigt, dass der gezielte Einsatz unterstützender Eltern gerade für benachteiligte Schüler erstaunliche Erfolge aufweisen kann. Dabei beliefen sich die jährlichen Kosten nur auf 5\$ pro Schüler (Banerjee et al. 2003, S. 1). Darüber hinaus wäre die Einführung einer automatischen Versetzung in die nächste Klassenstufe, zumindest innerhalb der Klassen 1-4 einerseits, und der Klassen 5-8 andererseits, eine wirksame Maßnahme, um übermäßiges Wiederholen zu unterbinden. In der hierfür zuständigen Planungsabteilung des MoE wird jedoch derzeit das Gespräch über dieses Thema abgeblockt.

Besonders betont wird in der malawischen Sektorstrategie seit 2001 die Verbesserung der Chancengleichheit. Das Ungleichgewicht, dass sich am stärksten auf den Bildungssektor auswirkt ist die gravierende Ungleichheit, sowohl im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung als auch die Bildungsqualität, zwischen der armen und der reichen bzw. der Stadt- und der Landbevölkerung (Weltbank 2004 und National Statistical Office und ORC Macro 2003). Die vorgeschlagenen Maßnahmen konzentrieren sich aber bereits seit 2001 auf teure Maßnahmen, die im Zweifel nur sehr wenigen Kindern zu Gute kommen. So ist beispielsweise in Anbetracht der Finanzierungssituation des malawischen Bildungssystems zu hinterfragen, ob eine Behindertenförderung, inklusive der Ausbildung von Speziallehrern und dem Aufbau

von speziellen Lehrzentren sowie der Neuentwicklung einer Gebärdensprache, als oberste Priorität zur Schaffung von Chancengleichheit behandelt werden sollte. Selbst der Entwurf für den neuen Lehrplan betont erneut diese Themen (Ministry of Education und Malawi Institute of Education 2006). Hier besteht das Risiko, dass unter dem Deckmantel der Chancengleichheit genau das Gegenteil erreicht wird: Erhebliche finanzielle Mittel werden auf wenige Kinder konzentriert, die in der Regel nicht aus armen ländlichen Familien, sondern aus bürgerlichen Familien der Hauptstadt stammen. Auffällig ist, dass unter der Rubrik Chancengleichheit in den Sektorstrategiepapieren die eigentlich zentralen Probleme des Stadt-Land Gefälles und der einkommensbezogenen Ungleichverteilung von Kosten und Nutzen aus Primarbildung kaum Erwähnung finden. Im NESSP sind einzelne sinnvolle Ansätze enthalten, um Kindern aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen und insbesondere Waisenkindern in das Schulsystem einzugliedern. Auch werden vereinzelt Maßnahmen zur Bekämpfung der unmittelbar für die Millennium Development Goals relevanten geschlechterbezogenen Ungleichheiten aufgeführt. In Bezug auf die Chancengleichheit von Mädchen ist allerdings davon auszugehen, dass auch hier vor allem allgemeine Gesundheits- und Ernährungsprogramme sowie Qualitätssteigerungen zu einer Beseitigung der bestehenden Ungleichheiten bei der Bildungsbeteiligung führen werden. Insgesamt sollte die Prioritätensetzung unter der Rubrik Chancengleichheit besser auf die tatsächlichen Hauptprobleme in Malawi abgestimmt werden.

Im Ganzen ergibt sich aus der Untersuchung der verschiedenen Sektorstrategiepapiere eine klare Entwicklungslinie, bei der zunehmend weniger effiziente Maßnahmen in den Hintergrund getreten und durch effizientere Maßnahmen ersetzt worden sind. Die in Tabelle 1 vorgenommene farbliche Unterlegung der Maßnahmenvorschläge im aktuellen NESSP zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Vorhaben in der Tat den Maßnahmen mit hoher Priorität entspricht (grün). Wesentliche Ausnahmen bilden nur die Vorhaben zur (vermeintlichen) Chancengleichheit und die automatische jährliche Anhebung der Lehrergehälter (gelb). Darüber hinaus gibt es allerdings einigen Diskussionsbedarf hinsichtlich der Details allgemein akzeptierter Maßnahmen wie der Optimierung von Anreizsystemen. Auffällig ist weiterhin, dass von der Dezentralisierung zum Teil Ergebnisse erhofft werden, die keineswegs als automatische Folge erwartet werden dürfen, sondern begleitender Maßnahmen bedürfen.

Generell ist festzustellen, dass insgesamt eine sehr große Zahl von Maßnahmen „hohe Priorität“ erhält. Um hier weiter zu differenzieren und genauere Prioritäten zu spezifizieren könnte es hilfreich sein, die für Malawi spezifischen Gewichte verschiedener Gruppen von Einflussvariablen zu untersuchen (soziale Faktoren, kulturelle Faktoren, Lehrereinfluss, Infrastruktur...). Eine entsprechende Faktorenanalyse könnte komplementäre Ergebnisse zu den bereits durchgeführten Regressionsanalysen liefern, die durch die Vielzahl der untersuchten und sich gegenseitig beeinflussenden Variablen gewisse Unschärfen mit sich bringen.

Es bleibt festzuhalten, dass es weiterhin einen gewissen Diskussionsbedarf zur Optimierung der Sektorstrategie gibt. Das NESSP bietet jedoch bereits eine solide Grundlage und verdient die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft. Aus dieser Sicht bestehen also keine Bedenken für die Durchführung einer Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung. Im Folgenden bleibt jedoch noch zu klären, ob die Kapazität des Trägers als hinreichend eingeschätzt werden kann, um ein eigenständiges Management der verschiedenen Geberbeiträge zu leisten.

3. Analyse des Trägers (Malawisches Bildungsministerium, MoE)

Gemäß einer Studie des DFID (2005) wurde bereits eine Vielzahl von Untersuchungen durchgeführt, die sich im Detail mit den Kapazitätsproblemen im malawischen

Bildungsministerium beschäftigen. Darin werden unter anderem ein Mangel an Ressourcen und ein Mangel an notwendigen Fachkenntnissen auf Seiten der Mitarbeiter beklagt.

Bedauerlicherweise war es im Rahmen unserer Untersuchung nicht möglich, Kopien dieser Studien zu erhalten und eine eigene Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte vorzunehmen. Selbst den mit der DFID-Studie betrauten Gutachtern blieb trotz ihres vierwöchigen Einsatzes vor Ort der Zugang zu einer wesentlichen Arbeit in diesem Bereich verschlossen, in der durch das MoE eine detaillierte Ausarbeitung für die Operationalisierung der vorgesehenen Dezentralisierungsmaßnahmen vorgenommen wurde. Die mangelhafte Transparenz über die bereits vorliegenden Arbeiten wird von den Gutachtern implizit als ein eigenes Kennzeichen der Kapazitätsprobleme im malawischen Bildungsministerium interpretiert. Mindestens eine der relevanten Studien scheint aber auch bewusst vom MoE nur für interne Zwecke erstellt worden zu sein und wurde bisher nicht zur Veröffentlichung freigegeben.

Soweit die DFID-Studie selbst die Situation zusammenfasst, lässt sich Folgendes festhalten:

- Die malawische Verwaltung sieht sich im Bildungssektor derzeit einer geradezu unübersehbar hohen Zahl von detailliert spezifizierten Zielen gegenüber, ohne dass in irgendeiner Weise geklärt ist, welche dieser Ziele mit welcher Priorität, in welcher Reihenfolge und unter wessen Verantwortung erreicht werden sollen. In der Tat entspricht diese Einschätzung des DFID-Berichts auch unserer Wahrnehmung aus den verschiedenen nationalen Programmen, in denen zwar zeitweise Prioritäten formuliert werden, keineswegs aber immer dieselben und zeitweise auch mit Widersprüchen in der Gewichtung selbst innerhalb ein und desselben Berichtes.
- Das Ministerium sollte dringend einen systematischen Ansatz zur Durchführung des institutionellen Wandels und der Organisationsentwicklung vorlegen und benötigt hierbei die Unterstützung der Gebergemeinschaft, die bisher aufgrund eigener unterschiedlicher Prioritäten wenig Orientierung gegeben hat.
- Bis direkt unterhalb der obersten Ebenen des Verwaltungsapparats ist die Managementkapazität so gering, dass darauf geachtet werden muss, das System nicht durch eine Vielzahl paralleler Einzelinitiativen auch von Geberseite zu überlasten.
- Reformen erscheinen insbesondere notwendig in den Bereichen transparente Informationsvermittlung, Steigerung der Ziel- und Nachfrageorientierung der Politikplanung, Einbeziehung der Betroffenen, monetäre und nicht-monetäre Anreizsysteme für gute Verwaltungsarbeit sowie rechtzeitige (just-in-time) Fort- und Weiterbildung für die Bewältigung neuer Aufgabenbereiche.

Im Anschluss schlägt die DFID-Studie vor, das im Rahmen des EU-Koordinationsprozesses genutzte „Common Assessment Framework“ (CAF) für die interne Ermittlung der genauen Reformnotwendigkeiten im MoE nutzbar zu machen.

Offenbar geht die DFID-Studie davon aus, dass die Kapazität des Verwaltungsapparates zwar derzeit schwach, aber ausbaufähig ist. Dies entspricht vermutlich auch der impliziten Aussage anderer Studien wie dem Country Status Report der Weltbank (2004) und dem durchaus in diesem Punkt selbstkritischen malawischen PRSP sowie seinem Nachfolgepapier MGDS (Government of Malawi 2002 und 2005).

In diesen Berichten werden insbesondere die Schwächen des Public Expenditure Management hervorgehoben, die zum Teil bereits in Abschnitt 1 erwähnt wurden. So wird schon im PRSP von einer Unzufriedenheit mit der Umsetzung des „Medium Term Expenditure Framework“ gesprochen, da Kostengesichtspunkte offensichtlich bei der Ableitung von Prioritäten keine Rolle gespielt haben, so dass die vorgesehenen Sektorpolitiken letztlich nicht finanzierbar waren. Darüber hinaus werden permanente und signifikante Abweichungen zwischen den politisch beschlossenen Soll-Ansätzen und den tatsächlichen Ausgaben beklagt, die den politischen Prioritäten häufig zuwiderlaufen. So wurde das tatsächlich verwendete Budget für einige Bereiche (z.B. Lehrergehälter) in der Vergangenheit zu Beginn des Jahres regelmäßig zu gering angesetzt.

In anderen Bereichen (z.B. Unterrichtsmaterialien) kommt es zwar nicht zu einer regelmäßigen Unterschätzung der tatsächlichen Ausgaben, aber zu einer erheblichen Fluktuation in den Abweichungen zwischen dem veranschlagten und dem tatsächlichen Budget (Ministry of Finance and Economic Planning 2001, S. 90). Das PRSP folgert daraus, dass sich Politik und Verwaltung der Bedeutung knapper Ressourcen und der Bedeutung von Budgetgrenzen nicht hinreichend bewusst sind (Government of Malawi 2002, S. 77f.).

Trotz der bereits angesprochenen Reformvorhaben hat sich an dieser Situation bis heute offenbar nicht viel geändert. Die Darstellung der Probleme im Country Status Report der Weltbank im Jahre 2004 ist nahezu unverändert gegenüber der Situation im Jahre 2002 und im MGDS von 2005 bleibt selbst der Wortlaut fast identisch (Government of Malawi 2005, S. 84).

Der Weltbankbericht zeigt neben den Problemen im Finanzmanagement noch weitere Probleme auf, die auf Schwächen des Ressourcenmanagement im weiteren Sinne hinweisen. So lässt die ungleichmäßige Allokation von Lehrpersonal auf Stadt und Land – bis hin zur Doppelbesetzung für städtische Klassen, bei denen offenbar vor allem die Freizeit der Lehrer maximiert wird (Weltbank 2004, S. 60) – auf erhebliche Planungsdefizite schließen.

Daneben moniert der Weltbankbericht einen Mangel an Verantwortungsbewusstsein, der in hohen Fehlzeiten von Verwaltungsbeamten auf Distrikt- und Divisionsebene, aber auch im Ministerium selbst, seinen Niederschlag zu finden scheint. In dieser Hinsicht legt der Weltbankbericht implizit nahe, für die Verwaltungsbeamten analog zu den Lehrern ein geeignetes Anreizsystem zu entwickeln, das verantwortungsvolles Arbeiten belohnt (Weltbank 2004, S. 69). Dies entspricht auch der Empfehlung der DFID-Studie. Vor dem Hintergrund der geplanten Dezentralisierung des Bildungssystems erscheint diese Empfehlung von besonderer Relevanz und sollte in der Sektorstrategie verankert werden.

Ein weiteres Problem, das gerade im Zuge der Dezentralisierung besondere Beachtung erfordert, ist die zunehmende Korruption. Wie auch die MGDS zugibt, ist die Korruption trotz gewisser Anstrengungen zu ihrer Eindämmung tendenziell eher gestiegen. Die personelle und finanzielle Kapazität des speziell eingerichteten Antikorruptionsbüros ist laut MGDS so unzureichend und die notwendige Gesetzgebung in diesem Bereich so umfassend, dass bisher wenig erreicht wurde (Government of Malawi 2005, S. 86f.). Die malawische Regierung verspricht sich vom Dezentralisierungsprozess eine Verbesserung der Situation. Gleichzeitig kann jedoch Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten, soweit sie nicht von der notwendigen Transparenz und Empowerment der Leistungsempfänger vor Ort begleitet wird, zu erheblichen Problemen mit der tatsächlichen Leistungserbringung bzw. mit der Kosteneffizienz der erbrachten Leistungen führen. Dabei spielen Probleme der Unterschlagung von Leistungen (z.B. Lehrbücher, die die Schüler nie erreichen) ebenso eine Rolle wie Fragen der Beschaffung (erhält tatsächlich der günstigste Anbieter den Zuschlag oder derjenige mit den besten Beziehungen und den höchsten Schmiergeldern). Zwei Studien für Uganda und Madagaskar geben einen interessanten Einblick in Hinblick auf das erstgenannte Problem und auf den positiven Einfluss von gezielten Informationsmaßnahmen für die lokale Bevölkerung (Reinikka und Svensson 2003, Francken, Minten und Swinnen 2005).

Der die Wahrnehmung von Geschäftsleuten, aber auch von Akademikern, speziellen Fachleuten und der allgemeinen Öffentlichkeit widerspiegelnde „Corruption Perceptions Index“ (CPI) von Transparency International weist darauf hin, dass sich die Situation in Malawi in den letzten Jahren auch im internationalen Vergleich erheblich verschlechtert hat (Transparency International 2004). Noch im Jahr 2000 war das Land mit einem Index von 4,1 (auf der Skala von 10=keinerlei Korruption bis 0=höchste Korruption) zumindest im afrikanischen Vergleich in der Spitzengruppe, aber auch international durchaus akzeptabel platziert. Es befand sich auf derselben Stufe wie Polen und deutlich vor asiatischen Ländern wie Thailand, China und Indien. Bis zum Jahr 2005 ist das Land kontinuierlich auf einen im

afrikanischen Kontext mittleren Wert von 2,8 abgesunken, womit es nun deutlich hinter allen oben genannten Vergleichsländern steht (Transparency International 2000 und 2005).

Berücksichtigt man, dass Länder wie Uganda, Tansania oder Mozambique, denen von der Gebergemeinschaft gemeinhin viel Vertrauen geschenkt wird, im Vergleichsjahr auch nur einen ähnlich hohen oder sogar geringeren Index erreicht haben, so wird deutlich, dass die Korruptionsproblematik in Malawi nicht zwingend einer Korb- oder langfristig auch Budgetfinanzierung entgegenstehen. Dennoch sollte die rapide negative Entwicklung im Auge behalten werden. Möglicherweise wäre auch zu überprüfen, ob die verstärkte Präsenz der Geber und die damit verbundene höhere Ressourcenverfügbarkeit nicht selbst zu dieser Entwicklung beigetragen haben und wie einem solchen Einfluss ggf. Einhalt geboten werden kann.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in Malawi nach wie vor erhebliche Probleme hinsichtlich der organisatorischen, finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit des Projektträgers bestehen. Diese Probleme werden von malawischer Seite überwiegend anerkannt, ohne dass jedoch in den letzten Jahren eine erkennbare Verbesserung erfolgt wäre. In Teilen, insbesondere in Hinblick auf die Korruption, scheint es sogar zu deutlichen Verschlechterungen gekommen zu sein. Daran haben auch die bereits durchgeführten Capacity Building-Maßnahmen bisher nichts ändern können. Andererseits weist trotz aller Defizite nichts darauf hin, dass sich die Lage – zumindest hinsichtlich der personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit – in Malawi schlechter darstellt, als in den meisten anderen afrikanischen Ländern. Dies ist insofern positiv hervorzuheben, als Malawi mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 175\$ zu einem der allerärmsten Länder auch im afrikanischen Vergleich gehört. Wie in Abschnitt 1 bereits hervorgehoben wurde, ist die finanzielle Leistungsfähigkeit naturgemäß durch die geringen insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen stark eingeschränkt und die Gebergemeinschaft muss sich auf ein langfristiges Engagement einstellen, das sich nicht nur auf investive, sondern auch auf laufende Aufgaben bezieht. Trotz der erheblichen Schwächen des Trägers erscheint vor diesem Hintergrund eine verstärkte Koordination der Geber untereinander und mit der Regierung, wie dies bei einer Korb- oder langfristig einer Sektorbudgetfinanzierung erforderlich ist, als einzig zielführend.

Von erheblicher Bedeutung ist dabei allerdings die Einigung auf ein realistisches Monitoringverfahren. Auch hierzu wurden bereits im PRSP 2002 einige Vorstellungen dargelegt und zu der Vielzahl der Ziele in den verschiedenen Strategiepapieren eine ebensolche Vielfalt verschiedener Indikatoren definiert. Seither ist aber auf dieser Basis wenig tatsächliche Aktivität erfolgt, mit Ausnahme der „Joint Sector Review of Education“, die aber keinerlei Hinweis darauf gibt, ob bzw. bis zu welchem Grad die ermittelten Statuswerte für 2004 den ursprünglich gesetzten Zielen entsprechen. Es ist zu vermuten, dass die Probleme des Monitoringsystems insbesondere mit der auch im DFID-Bericht hervorgehobenen unübersehbaren Zahl zum Teil in sich widersprüchlicher Detailziele zusammenhängt, deren Beziehung untereinander in der Regel unklar bleibt. In Abschnitt 2 wurden bereits einige wesentliche Maßnahmen und Ziele herausgegriffen und diskutiert. Im Teil B dieser Studie wird nun der Versuch unternommen, die Zielbeziehungen, die sich aus wissenschaftlichen Studien für Malawi und afrikanische Nachbarländer ableiten lassen, anhand von Wirkungsketten noch deutlicher darzustellen, die Betrachtung auf wesentliche, ausgewählte Komponenten zu beschränken und Indikatoren abzuleiten, die sowohl auf der Input/Output-Ebene, als auch auf der Outcome- und Impact-Ebene über den jeweiligen Entwicklungsstand im Grundbildungssektor Auskunft geben können.

TEIL B: ABLEITUNG EINES INDIKATOREN- UND MONITORINGSYSTEMS

In Teil A, Abschnitt 2 wurden verschiedene Maßnahmen im Zusammenhang mit ihrer Bedeutung für die Entwicklung der malawischen Sektorstrategie diskutiert und die gerade vor dem Hintergrund äußerst knapper Ressourcen zwingend zu berücksichtigenden finanziellen Implikationen analysiert. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Vermittlung eines Gesamtüberblicks über die bedeutendsten der sich aus Teil A ergebenden Maßnahmen und die daraus zu erwartenden Ergebnisse und Wirkungen, die in Form von Wirkungsketten abgebildet werden. Dabei wird weniger auf die vollständige Erfassung aller denkbaren Wirkungsstränge, als auf die Darstellung von Wirkungsketten mit messbaren Indikatoren nicht nur auf der Input/Output- und der Impact-Ebene, sondern auch auf der dazwischen liegenden Outcome-Ebene geachtet. Die Darstellung soll Klarheit in die komplexen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen, vielfach bereits in den verschiedenen Strategiepapieren formulierten Indikatoren bringen und das Indikatorensystem ergänzen, wo bisher Defizite bestehen.

Insbesondere fällt auf, dass in allen Strategiepapieren bis hin zum aktuellen NESSP zur Messung der Bildungsqualität ausschließlich Inputindikatoren, dafür jedoch zur Messung von Bildungszugang bzw. Bildungsbeteiligung überwiegend Impactindikatoren vorgeschlagen werden. Was den Bereich der Chancengleichheit angeht, so wurde schon in Teil A darauf hingewiesen, dass die Orientierung der nationalen Papiere hier insgesamt in eine ganz andere Richtung geht, als im Gesamtkontext des malawischen Bildungssystems eigentlich angebracht wäre. In diesem Bereich muss daher im Folgenden sowohl in Hinblick auf Ziele als auch auf Indikatoren ein eigener Weg eingeschlagen werden.

Abbildung 1 stellt in der Rubrik Input/Output zentrale Maßnahmen dar, die in Teil A als wesentliche Bestandteile einer wirksamen und kosteneffizienten Grundbildungspolitik für Malawi abgeleitet wurden. Im Rahmen einer schematischen Darstellung wird verdeutlicht, auf welche Weise diese Maßnahmen die verschiedenen Oberziele Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit beeinflussen. Die Oberziele sind – mit Ausnahme der oben diskutierten Fokussierung des Zieles der Chancengleichheit – unstrittig und entsprechen der Darstellung in den nationalen Strategiepapieren. Auf der Outcome-Ebene wurden insbesondere dann Zwischenziele formuliert, wenn die Messung von Ergebnissen entweder zur Kontrolle der tatsächlichen Nutzung der Inputs durch den Leistungsempfänger notwendig erscheint und / oder wenn die Messung der Impacts nur in größeren zeitlichen Abständen möglich erscheint, so dass auf Zwischengrößen zurückgegriffen werden muss. Die Dicke der Pfeile spiegelt auf der Basis einer allgemeinen Literaturübersicht (siehe z.B. Michaelowa und Wechtler 2005) eine grobe Abschätzung der Wirksamkeit wider.

Betrachten wir nun Abbildung 1 im Detail ausgehend von den Inputs. Wie bereits angesprochen erscheint in einem armen Land wie Malawi, in dem ein Großteil der Bevölkerung immer wieder vom Hunger bedroht ist, eine grundlegende Nahrungsmittelversorgung der Schüler oder zumindest eine Versorgung mit wichtigen Nährstoffen und Vitaminen (insbesondere Eisen und Vitamin A) als wesentlicher Bestandteil einer Strategie zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung. Dasselbe gilt für die Erbringung grundlegender Gesundheitsleistungen wie insbesondere von Entwurmung (Miguel und Kremer 2004). Zunächst sollte damit erreicht werden, dass der Ernährungs- und Gesundheitszustand der Schüler sich tatsächlich verbessert. Dies ist nicht zwingend der Fall, beispielsweise dann nicht, wenn die Zielgruppenorientierung fehlschlägt, also z.B. Schüler in relativ gut gestellten städtischen Schulen (mit einflussreicher Elternschaft) ein zusätzliches freies Mittagessen erhalten, während die Schulen in den ärmsten Gebieten von der Maßnahme

Abbildung 1: Wirkungsketten im Grundbildungsbereich

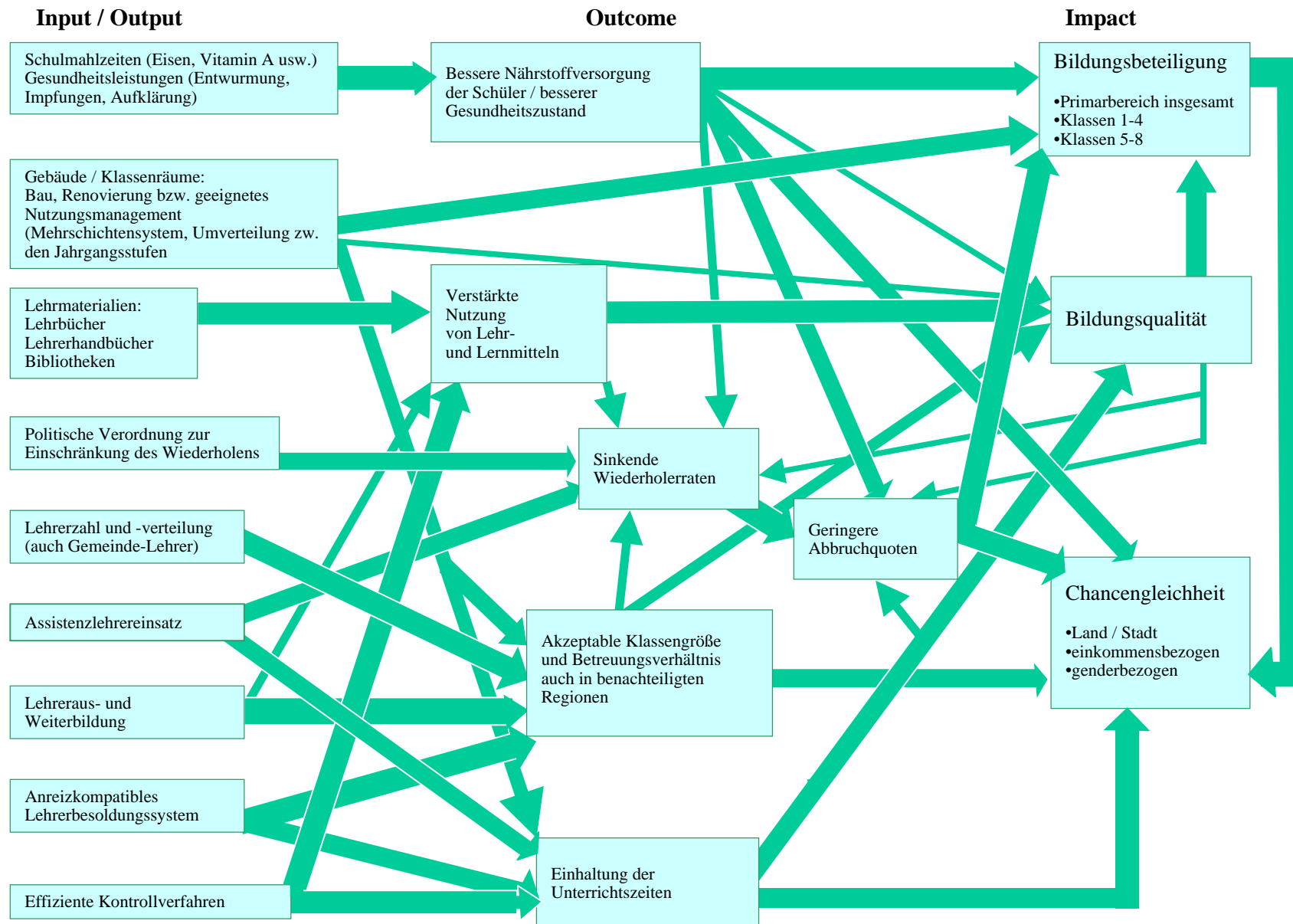
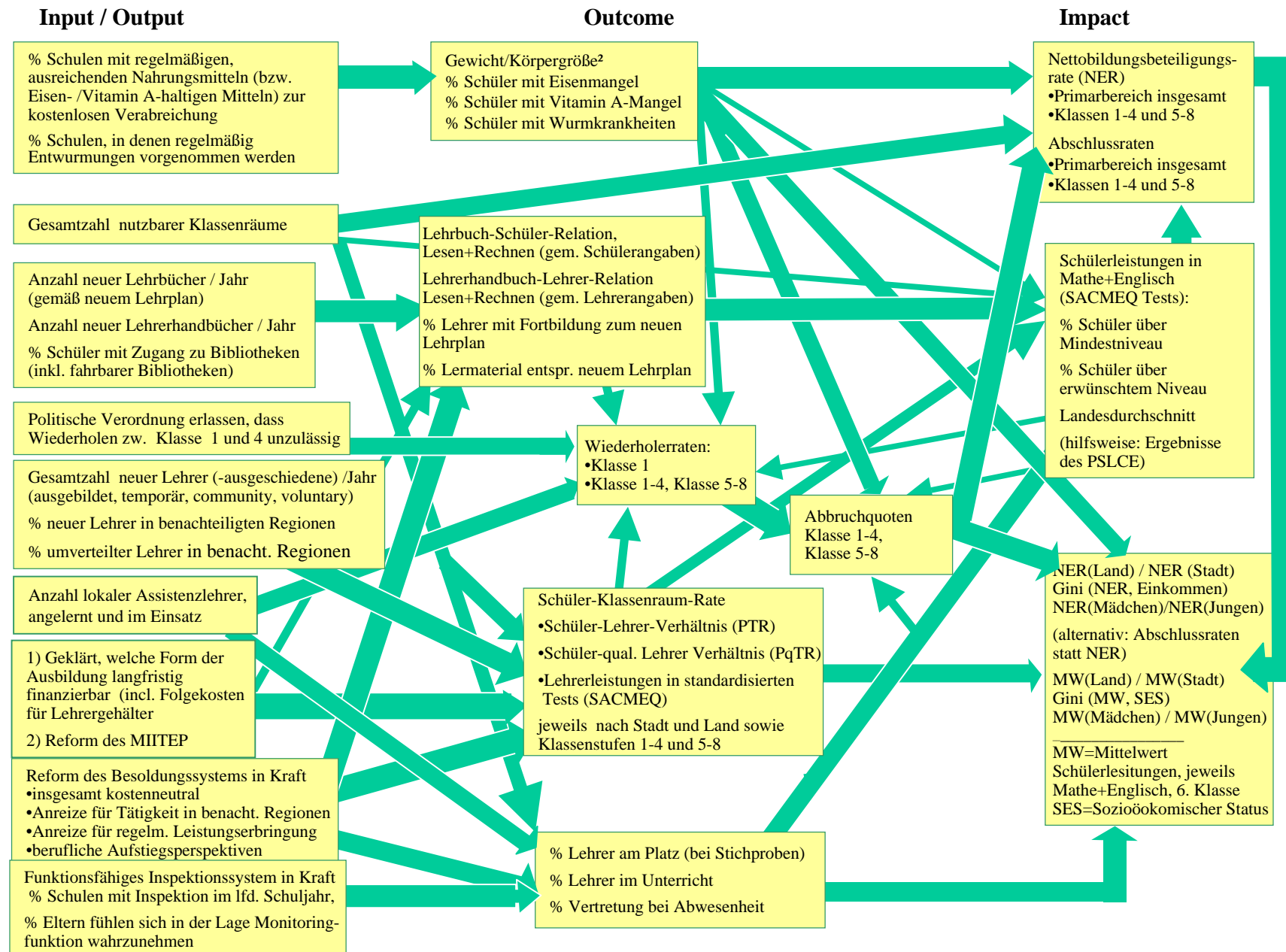


Abbildung 2: Ein Indikatorensystem für den Grundbildungsbereich in Malawi



nicht erreicht werden. Wird das angestrebte Ergebnis einer besseren Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung erreicht, so sollte dies neben dem Einfluss auf die Bildungsbeteiligung auch einen direkten Einfluss auf die Chancengleichheit im Bildungsbereich haben, da zusätzliche Einschulungen aufgrund dieser Maßnahme insbesondere aus den ärmsten Schichten zu erwarten sind. Der Einfluss auf Bildungsbeteiligung und Chancengleichheit ist zudem nicht nur direkt, sondern auch indirekt über geringere Abbruchquoten zu erwarten. In gewissem, wenngleich etwas seltener als signifikant nachgewiesenem Umfang, wirkt sich der bessere Ernährungs- und Gesundheitszustand auch direkt auf die Lernerfolge der Schüler (Bildungsqualität) aus. Entsprechend ist auch damit zu rechnen, dass die Wiederholerraten sinken, was wiederum die Abbruchquoten positiv beeinflusst. Gemeinsam mit der Durchführung von Ernährungsprogrammen sollte auch, wie bereits in Teil A angesprochen, ein besser an die Ernteperioden angepassten Schuljahresrhythmus eingeführt werden.

Aufgrund der stark angestiegenen Schülerzahlen erwies sich in Teil A zudem auch ein weiterer Bau von Schulen und Klassenräumen (inkl. Ausbau der Junior Highschools zu vollständigen Primarschulen), die Renovierung bereits bestehender Schulinfrastruktur und eine effiziente Ausnutzung der bestehenden Räumlichkeiten als notwendig. Hiervon darf ein direkter positiver Einfluss auf die Bildungsbeteiligung erwartet werden, da der Zugang zu den Bildungseinrichtungen erleichtert und die Wege verkürzt werden. Außerdem wird die Bereitstellung neuer Einrichtungen häufig von den betroffenen Eltern als Qualitätssymbol aufgefasst, das den Anreiz erhöht, die eigenen Kinder auch von dem neu entstandenen Angebot Gebrauch machen zu lassen. Der tatsächliche direkte Einfluss auf die Bildungsqualität wird dagegen zumeist nicht als sehr bedeutend angesehen. Allerdings wirkt sich der Bau und Ausbau von Schulen indirekt über zwei weitere Kanäle zusätzlich auf die Bildungsqualität und auch auf die Chancengleichheit aus. Wenn z.B. ein Schulgebäude den Unterricht im Grünen ersetzt, der derzeit in Malawi häufige Praxis zu sein scheint, wird damit dem wetterbedingten Ausfall von Unterrichtszeit entgegengewirkt, der sich nachweislich (und plausiblerweise) negativ auf die Schülerleistungen auswirkt. Da das Problem des Unterrichts unter freiem Himmel (oder in Klassenräumen mit undichten Dächern) auf dem Lande und in ärmeren Gegenden tendenziell häufiger auftritt als in wohlhabenden Gebieten bzw. in der Stadt, besteht auch ein positiver Einfluss auf die Chancengleichheit. Zudem kann der Neu- und Ausbau von Schulen zu einer Verringerung der Klassengröße führen, soweit diese durch mangelnde Infrastruktur bedingt ist. Bei extrem großen Klassen mit häufig über 80 Schülern kann gerade in den unteren Jahrgängen hierdurch i.d.R. ein signifikanter Einfluss auf die Bildungsqualität erzielt werden. Allerdings bieten sich in diesem Zusammenhang häufig auch weniger kostenintensive Alternativen an. Insbesondere ist über eine Umverteilung der vorhandenen Räumlichkeiten bezüglich der verschiedenen Jahrgangsstufen nachzudenken, da die Klassen höherer Jahrgangsstufen häufig mit vergleichsweise geringen Schülerzahlen arbeiten (Weltbank 2004). Im Rahmen verschiedener Strategiepapiere bereits angestrebt ist darüber hinaus der Unterricht in zwei Schichten, wobei zwei Gruppen von Schülern im Wechsel miteinander dieselben Räumlichkeiten nutzen. Wie in Teil A dargestellt, ist dieses System jedoch nur mit Einschränkungen zu empfehlen, da es auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Bildungsqualität mit sich bringen kann.

Durch die erhebliche Ausweitung der Schülerzahlen hat auch die Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln nicht Schritt halten können. Außerdem erfordert die Einführung der Lehrplanreform eine entsprechende Anpassung der bisher verfügbaren Unterrichtsmaterialien. Zum neuen Schuljahr 2007/2008 ist die Einführung des neuen Curriculums für die erste Klassenstufe geplant und wird mit einer umfassenden Distribution von den notwendigen Materialien einhergehen. Die Verfügbarkeit einer Grundausrüstung mit den relevantesten Lehrbüchern (Lesen, Rechnen) sowie von entsprechenden Lehrerhandbüchern wird im Allgemeinen als besonders wirksame und kosteneffiziente Maßnahme zur Steigerung der

Bildungsqualität angesehen (siehe bereits Lockheed und Verspoor 1991). Hier gilt es jedoch sicherzustellen, dass die neuen Lehr- und Lernmaterialien auch tatsächlich genutzt werden. Die Erreichung dieses Zwischenziels auf Outcome-Ebene hängt zum einen von funktionierenden Verteilungsstrukturen, zum anderen aber auch von der Bereitschaft der Lehrer zum tatsächlichen Einsatz des Materials im Unterricht ab. Hierzu sind im Rahmen der PCAR Schulungen auf den betroffenen Ebenen geplant. Wird das Ziel erreicht, so ist zudem ein indirekter Effekt auf alle drei Oberziele Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit zu erwarten, da die Nutzung der Unterrichtsmaterialien auch einen gewissen positiven Einfluss über sinkende Wiederholerraten und damit verbunden geringere Schulabbruchsquoten erwarten lässt.

Ein unmittelbarer Einfluss auf die Wiederholerraten kann auch durch politische Verordnung ausgeübt werden. Dabei ist es i.d.R. wenig erfolgversprechend, wenn allgemeine Zielgrößen wie „Wiederholerraten unter 10%“ festgelegt werden, an die sich einzelne Schulen häufig nicht gebunden fühlen. Hilfreich ist dagegen ein klares Verbot des Wiederholens zumindest innerhalb bestimmter Blöcke des Primarsystems, z.B. automatische Versetzung bis zur Klasse 4 und dann wieder von Klasse 5 bis zur Klasse 8. Diese Politik wird auch im Country Status Report der Weltbank (2004) empfohlen. Zu beachten ist, dass sich die Einschränkung des Wiederholens nicht nur auf die Oberziele, sondern wie bereits in Teil A dargestellt auch auf die Kosteneffizienz des Systems positiv auswirkt. Dies ergibt sich daraus, dass – entgegen einer weitverbreiteten Hypothese – das Wiederholen von Klassenstufen typischerweise nicht zu nennenswerten Leistungssteigerungen bei den betroffenen Schülern führt. Der Leistungszuwachs ist im Durchschnitt ähnlich und in manchen Fällen sogar höher, wenn die Schüler unmittelbar zur nächsten Jahrgangsstufe weiterwechseln. Wiederholer blockieren daher unnötig das System, das ohnehin schon durch hohe Schülerzahlen belastet ist, und bringen darüber hinaus nur höhere Abbruchquoten mit sich. In Bezug auf diese Problematik haben die Diskussionen vor Ort verdeutlicht, dass hier noch ein erheblicher Sensibilisierungsbedarf besteht.

Die stark angewachsenen Schülerzahlen bedingen neben dem Ausbau physischer auch den Ausbau personeller Kapazitäten. So wird, wie in Teil A dargestellt, in allen Arbeitspapieren zur Sektorentwicklung in Malawi übereinstimmend die Notwendigkeit des Einstellens neuer Lehrer zur Senkung des Schüler-Lehrer-Verhältnisses betont. Eine Verbesserung des Betreuungsverhältnisses bzw. der Klassengröße verspricht, wie bereits angesprochen, in Malawi als einem Land mit auch im afrikanischen Vergleich sehr hohen Klassengrößen einen Anstieg der Schülerleistungen. Bei sinnvoller Allokation der neuen Lehrer auf derzeit benachteiligte Gebiete verspricht sie zudem einen Zugewinn an Chancengleichheit. Die Politik des zusätzlichen Einsatzes von Gemeindelehrern (community teachers) die im NESSP erstmals angesprochen wird, erscheint hierbei als eine kosteneffiziente Hilfslösung. Sinnvoll erscheint in diesem Kontext auch die Verpflichtungserklärung der angehenden Lehrer auch eine Stelle in ländlichen Regionen anzunehmen. Generell ist aber aus Kostengesichtspunkten neben dem Einsatz neuer Lehrer auch eine gleichmäßigere Umverteilung der bestehenden Lehrerschaft vorzunehmen. Die derzeit bestehenden Unterschiede des Betreuungsverhältnisses zwischen Stadt und Land, bei dem ländliche Schulen allein den Großteil der Belastungen durch die hohen Schülerzahlen zu tragen haben, sollte so nicht länger hingenommen werden. Ähnlich verhält es sich mit der oben bereits angesprochenen Benachteiligung unterer Klassenstufen gegenüber höheren Jahrgängen. Da Schüler mit geringerem sozioökonomischem Hintergrund und Mädchen überdurchschnittlich vom Schulabbruch betroffen sind, trägt eine ausgeglichene Ausstattung über die Jahrgänge hinweg auch in dieser Hinsicht zur Chancengleichheit bei.

Es ist zu erwarten, dass eine Verbesserung des Betreuungsverhältnisses analog zur Reduktion der Klassengrößen auch indirekt, über einen Einfluss auf die Wiederholerraten, die

Abbruchquoten und damit Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit fördert.

Zu bemerken ist, dass bei moderateren Betreuungsverhältnissen (<60 Schüler pro Lehrer) häufig keine signifikanten positiven Effekte einer weiteren Reduktion mehr messbar sind. Das in Malawi derzeit angestrebte Ziel liegt bei im Durchschnitt genau 60 Schülern pro Lehrer und erscheint daher (bei ungefährrer Gleichverteilung der Lehrer über die Schüler) auch aus Kostengesichtspunkten angemessen.

Als besondere Maßnahme, die in Teil A diskutiert wird, obgleich sie im Rahmen der bisherigen Strategiepapiere für Malawi nicht angesprochen wurde, erscheint der Einsatz von Assistenzlehrern von Interesse. Wenn die Unterstützung auf schwächere Schüler fokussiert wird, ist insbesondere ein positiver Einfluss auf die Wiederholerraten zu erwarten, mit den bereits diskutierten Folgewirkungen. Außerdem kann die Anwesenheit der Assistenzlehrer dazu führen, dass auch bei Abwesenheit des eigentlichen Lehrers die Schüler nicht einfach nach Hause geschickt werden müssen, sondern ein Ersatzprogramm stattfinden kann. Somit besteht ein positiver Einfluss auf die Einhaltung der Unterrichtszeit mit Auswirkungen insbesondere auf Bildungsqualität und Chancengleichheit.

Eine weitere unbestritten wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Bildungsqualität ist die Lehreraus- und Weiterbildung. Da die erheblichen Unterschiede, die in Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Programme bestehen, bereits in Teil A intensiv diskutiert wurden, soll hierauf an dieser Stelle nicht mehr eingegangen werden. Festzuhalten ist, dass die vermehrte Fortbildung bereits aktiver Lehrer ebenso wie die Ausbildung neuer Lehrer notwendig ist, um als Output zunächst einmal nicht nur ein besseres Betreuungsverhältnis im Allgemeinen (s.o.), sondern zusätzlich ein besseres Betreuungsverhältnis durch qualifiziertes Lehrpersonal zu erreichen. Wiederum ist hierbei, wie auch vorgesehen, zu beachten, dass beim Einsatz neuer, qualifizierter Lehrer bisher benachteiligte ländliche Regionen zuerst berücksichtigt werden sollten, um gleichzeitig zu einer Verbesserung der Chancengleichheit beizutragen. Auch eine Umverteilung bereits vorhandener Lehrer ist in Erwägung zu ziehen. Dies sollte, wie im Falle der Lehrerzuordnung allgemein, auch zwischen verschiedenen Klassenstufen in Erwägung gezogen werden. Entgegen einer gerade im afrikanischen Raum weitverbreiteten Annahme, ist es keineswegs effizient, die besseren Lehrer den Schülern höherer Klassenstufen vorzubehalten. Aus- und Weiterbildung von Lehrern, die am neuen Lehrplan ausgerichtet ist, ist zudem wichtig für die Akzeptanz und Nutzung der dazu gehörigen Unterrichtsmaterialien. Somit besteht hier indirekt ein weiterer Einfluss auf die Bildungsqualität.

Ein anreizkompatibles Lehrerbesoldungssystem kann die bereits angesprochene Reallokation der Lehrer und insbesondere die bedarfsgerechte Allokation neuer Lehrer in benachteiligte ländliche Regionen fördern. Gleichzeitig führt es bei sinnvoller Gestaltung zu disziplinierterem Verhalten, d.h. vor allem auch zu einer stärkeren Einhaltung der Unterrichtszeiten und zu geringeren Fehlzeiten am Arbeitsplatz. Auf diesem Wege ist ein positiver Einfluss auf Bildungsqualität und Chancengleichheit zu erwarten.

In ähnlicher Weise wirken auch direkte Kontrollverfahren wie ein funktionierendes Inspektorat. Noch effizienter kann die Kontrolle durch Gemeinde und Elternschaft sein, sofern diese gegenüber den Lehrern (und Schulen) gewisse Aufsichtsrechte erhalten, über die sie hinreichend informiert worden sind und in die sie auch eine ausreichende Einführung erhalten haben. Wie der NESSP davon auszugehen, dies ergäbe sich geradezu automatisch im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses, kann sich allerdings als gefährlicher Irrglaube erweisen. Monitoring- und Kontrollsysteme sind zudem notwendig, um den tatsächlichen Empfang von Finanzmitteln und physischen Ressourcen wie Unterrichtsmaterialien sicherzustellen. Derzeit wird vor dem Hintergrund großangelegter Verteilungsprogramme verschiedener Geber, insbesondere der CIDA, mit gewisser Verwunderung zur Kenntnis genommen, wie wenige Lehrbücher in den Grundschulen tatsächlich zur Verfügung stehen.

So heißt es in der SACMEQ-Studie: „*While the effort by CIDA to equip schools with the essential textbooks is commended, the low level provisions as reported by the pupils is a mystery.*“ (Chimombo et al. 2005, S. 73). Auch hier erscheint der NESSP außerordentlich optimistisch, wenn er nahelegt, dass sich diese Problematik mit der Dezentralisierung erübrigt. Eine Mindestvoraussetzung für effektives Monitoring ist beispielsweise, dass auf lokaler Ebene Klarheit darüber besteht, welche Leistungen und Materialien erwartet werden dürfen und wo andernfalls Beschwerde erhoben werden kann. Sind effektive Monitoring- und Kontrollsysteme eingerichtet, so kann der Einfluss auf die Bildungsqualität und die Chancengleichheit erheblich sein.

Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass die Ziele auf Wirkungsebene nicht immer das Ende der Wirkungskette darstellen. So führt erhöhte Bildungsqualität zu sinkenden Wiederholerraten und auch unmittelbar zu stärkerer Bildungsnachfrage und damit zu höherer Bildungsbeteiligung. Verstärkte Bildungsbeteiligung wirkt sich ihrerseits wiederum positiv auf die Chancengleichheit aus, da die Schüler, die in diesem Fall zusätzlich (bzw. länger) an der Bildung partizipieren, typischerweise aus geringen Einkommensverhältnissen und einem ländlichem Umfeld stammen und in ihrer Mehrzahl weiblich sind. Dies ergibt sich, da die anderen Gruppen ohnehin schon weitgehend in das Grundbildungssystem integriert sind.

Es mag auffallen, dass im Gegensatz zu der Beziehung zwischen Bildungsbeteiligung und Chancengleichheit in Abbildung 1 keine direkte Verbindung zwischen Bildungsqualität und Chancengleichheit hergestellt wird. Ein solcher Zusammenhang ist in der Tat viel weniger eindeutig. Anders als in der Frage der Bildungsbeteiligung gibt es bei der Qualität keine Obergrenze, die bedingt, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt von einer positiven Entwicklung zwangsläufig die zuvor Benachteiligten überproportional profitieren. Die gerade auch in Malawi zu beobachtenden starken personellen und materiellen Ausstattungsunterschiede zwischen verschiedenen Schulen (vgl. Chimombo et al. 2005) sind hierfür ein deutlicher Beleg. Es besteht relativ unbegrenzter Spielraum auch zusätzliche Ressourcen auf einige Schulen zu kumulieren und somit die Bildungsqualität zwar zu steigern, die Chancengleichheit jedoch zu verringern. Bei allen Maßnahmen zur Steigerung der Bildungsqualität sollte daher in besonderer Weise darauf geachtet werden, dass sie in einer Weise erfolgen, die auch zum Ziel der Chancengleichheit beiträgt und ihm nicht zuwiderläuft.

Es bleibt nun, die dargestellten Wirkungsketten von In- bzw. Outputs über Outcomes bis hin zu Impacts durch entsprechende Indikatoren abzubilden. Dies erfolgt im Detail in Abbildung 2. Diese Abbildung repliziert das komplexe, durch Pfeile gekennzeichnete System der Wirkungsketten aus Abbildung 1 und ersetzt nur die dort angegebenen Ziele durch dazu passende Indikatoren. Von Inputs bis zu den Oberzielen auf Wirkungsebene werden jeweils unterschiedliche Indikatoren vorgeschlagen. Viele dieser Indikatoren sind selbsterklärend und werden zumeist auch in den vorliegenden malawischen Strategiepapieren bereits angeführt. Da in diesen Fällen weder in Hinblick auf den Indikator selbst noch auf die Erhebungsmöglichkeiten größerer Diskussionsbedarf besteht, soll sich die Betrachtung im Folgenden auf die weniger bekannten bzw. verbreiteten Indikatoren konzentrieren.

Auf der Wirkungsebene geht es in diesem Zusammenhang insbesondere um die Messung der Bildungsqualität. Die in diesem Bereich vorherrschende Tendenz, den Erfolg von Politikmaßnahmen nur auf der Input/Output- und bestenfalls auf der Outcome-Ebene zu messen ist höchst problematisch, da die üblicherweise erwarteten und auch hier dargestellten Wirkungsketten in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen der Maßnahmenumsetzung und von der Ausgangssituation nicht immer gleichermaßen realistisch sind. So werden die tatsächlichen Wirkungen beeinflusst von Fragen wie: Wie hoch ist die Anfangsausstattung mit Lehr- und Lernmaterial, liegt die Klassengröße bereits unter 60, haben die Lehrer gelernt, ihre pädagogischen Methoden der Schülerzahl anzupassen? Darüber hinaus sind auch auf der Impact-Ebene einige Indikatoren zur Bildungsqualität bereits vorhanden. Es handelt sich

hierbei um die standardisierte Messung von Schülerleistungen, wie sie in den Jahren 1998 und 2002 in Malawi bereits von SACMEQ durchgeführt wurde. Die ermittelten Werte sind sowohl über die Zeit als auch mit den Werten für andere Länder der Region vergleichbar. Hierbei kann je nach Interesse der Anteil der Schüler über einem als Minimum angesehenen Grundbildungsniveau, der Anteil der Schüler über einem politisch als wünschenswert angesehenen Niveau oder einfach der Mittelwert der Schülerleistungen herangezogen werden. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die entsprechenden Indikatoren aufgrund der Aufwändigkeit des statistischen Erhebungsverfahrens nur in größeren zeitlichen Abständen berechnet werden können. Zudem beschränkt sich die Erhebung auf einzelne Kernfächer sowie auf ausgewählte Klassenstufen – bei SACMEQ Mathematik und Englisch in der 6. Klasse. Im Rahmen des MLA-Programms von UNESCO und UNICEF wurden darüber hinaus „Life skills“ gemessen, wobei hier bisher keine vergleichbaren Ergebnisse über die Zeit vorliegen. Kürzlich erfolgte auch eine von der GTZ initiierte und vom Centre for Educational Research and Training (CERT), insbesondere von Dr. Joseph Chimombo, betreute Erhebung von Daten in den dritten, fünften und siebten Klassen des malawischen Primarsektors. Geplant ist diese Datenerhebung in regelmäßigen Abständen zu wiederholen, so dass eine ausführliche Datenbasis über die Schülerleistungen aufgebaut werden kann.

Da signifikante Fortschritte in der Bildungsqualität ohnehin nicht innerhalb kürzester Zeit erwartet werden können, stellt sich die Frage, ob die etwas größeren zeitlichen Abstände von Erhebungen wie SACMEQ einen wirklichen Nachteil darstellen. Wenn jährliche Zwischenindikatoren für unabdingbar gehalten werden, so könnte u.U. auch auf die Ergebnisse im Rahmen des „Primary School Leaving Certificate“ (PSLCE) zurückgegriffen werden. Dies funktioniert jedoch nur unter der Annahme, dass der Schwierigkeitsgrad dieser Tests immer derselbe bleibt. Diese Annahme ist nicht unproblematisch, soweit sie nur auf dem subjektiven Empfinden der Testkonstrukteure und nicht auf einer unmittelbaren Verankerung über teilweise identische Testitems beruht. Zudem findet der Test zur Erreichung des PSLCE erst am Ende der 8. Klasse statt, was für die Beurteilung der Qualität von Grundbildung als ein sehr später Zeitpunkt erscheint.

Zur Messung der Wirkungen im Bereich der Chancengleichheit können neben den bekannten Maßen der Bildungsbeteiligung auch die soeben diskutierten Maße der Bildungsqualität herangezogen und für verschiedene Untergruppen der Bevölkerung verglichen werden. Aufgrund der im Kontext Malawis derzeit vorherrschenden Problembereiche bietet sich insbesondere eine Aufteilung nach Land-Stadt, nach Einkommen bzw. sozioökonomischem Hintergrund (bei SACMEQ wird das Einkommen nicht direkt abgefragt) sowie nach Geschlecht an. Um für jeden Bereich eine einfache Maßzahl zu erhalten, können die Werte jeweils als Quotient ausgedrückt werden, z.B. der Mittelwert der Mathematikleistungen der Schüler auf dem Land im Verhältnis zum entsprechenden Mittelwert der Schüler in der Stadt. Bei Fortschritten in der Chancengleichheit bewegt sich dieser Koeffizient gegen eins. In Hinblick auf den sozioökonomischen Hintergrund erscheint es sinnvoll, nicht nur simplifizierend zwischen arm und reich zu unterscheiden, sondern mehrere Unterkategorien (Quintile der Einkommensverteilung) zu berücksichtigen. Um dennoch eine einzige Maßzahl zu erhalten, könnte ein Indikator analog zum üblicherweise zur Abbildung der Einkommensverteilung herangezogenen Gini-Koeffizienten gebildet werden. Zu dessen Berechnung müsste das erreichte Leistungsniveau (bzw. analog die erreichte Bildungsbeteiligung) des höchsten Einkommensquintils als 100% definiert werden und die Werte der anderen Quintile im Verhältnis dazu bestimmt werden.¹

Auch im Bereich der Indikatoren auf Outcome-Ebene bedarf es Stichprobenerhebungen. Diese müssen aber nicht notwendigerweise im Rahmen von Umfragen in Schulen, sondern

¹ Es gibt bereits andere Bereiche, in denen der Gini-Koeffizient und die grafische Darstellung in Form der Lorenzkurve analog verwendet wird, insbesondere im Bereich der Inzidenzanalyse. Für eine detaillierte Erläuterung, siehe Durth, Körner und Michaelowa (2002, S. 45ff.).

können u.U. auch bei den üblichen Haushaltsbefragungen miterhoben werden, so wie dies teilweise auch schon der Fall ist. So werden im Rahmen der „Demographic and Health“-Stichproben (DHS) üblicherweise anthropometrische Maße zur Bestimmung des Ernährungszustandes von Kleinkindern errechnet. Die Relation von Gewicht zu quadrierter Körpergröße (Quetelet Index) könnte vermutlich analog auch für die wenig älteren Schulkinder berechnet werden.

Bei Erhebungen zur Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln ist darauf zu achten, dass die geeigneten Personen befragt werden. In einigen Ländern wurden beispielsweise hinsichtlich der Verfügbarkeit und Nutzung von Lehrbüchern erhebliche Unterschiede zwischen den Aussagen von Schülern und Schulleitern festgestellt. Daher erscheint es sinnvoll, die endgültigen Leistungsempfänger, d.h. in diesem Fall die Schüler, zu befragen.

Bei der Erhebung von Wiederholer- und Abbruchraten ebenso wie bei Erhebungen zur Betreuungsrelation (allgemein und im Hinblick auf die qualifizierten Lehrer) ist auf eine Differenzierung hinsichtlich der für die Chancengleichheit im Lande relevanten Gruppen zu achten. Nur so kann bereits auf der Ergebnisebene auch in Hinblick auf dieses Oberziel ein gewisses Monitoring stattfinden.

Was die Lehrerqualifikation betrifft, so steht im übrigen neben dem gängigen Indikator des Schüler-qualifizierte Lehrer-Verhältnisses (PqTR) über die SACMEQ-Befragungen auch ein direktes Leistungsmaß zur Verfügung. Wie in Teil A bereits angesprochen, wurden bei SACMEQ die Lehrer denselben Tests unterzogen wie ihre Schüler. Eine direkte Beobachtung der Fortentwicklung des Fachwissens der malawischen Lehrer ist gerade vor dem Hintergrund der Tatsache von Bedeutung, dass sich die Qualität einer Ausbildung nur sehr unzureichend anhand ihrer Dauer messen lässt. Was sich naturgemäß auch im Rahmen der SACMEQ-Tests nicht abbilden lässt, ist die pädagogische Qualifikation, so dass für diese Komponente kein direkter Indikator zu Verfügung steht.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Indikatoren zur Einhaltung der Unterrichtszeit ist zu bemerken, dass regelmäßige Stichproben zu Erhebungszwecken hier selbst schon einen disziplinierenden Erfolg aufweisen können. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die Besuche tatsächlich ohne Vorwarnung erfolgen.

Auf Input/Output-Ebene besteht bei den angegebenen Indikatoren wenig Erklärungsbedarf. Bei Fragen der Ausstattung und Leistungserbringung geht es überwiegend um die Messung der Anzahl neuer Ressourcen. Bei Fragen, die politische Entscheidungen erfordern, geht es dagegen zunächst schlicht darum, zu überprüfen, ob die entsprechenden Reformentscheidungen tatsächlich getroffen werden. Beim Inspektionssystem scheint in Malawi zunächst noch Anpassungsbedarf zu bestehen. Der erste Schritt wäre dann die Einrichtung eines funktionsfähigen Inspektorats. Anschließend lässt sich der Anteil der Schulen bestimmen, die im laufenden Schuljahr tatsächlich von einem Inspektor besucht wurden.

Daneben besteht über den Dezentralisierungsprozess die Hoffnung, Eltern und Gemeinden in das Monitoringsystem einzubeziehen. Eine Basis dafür bieten die bereits existierenden und teilweise sehr engagierten Parent-Teacher-Associations (PTA) und School-Management-Committees (SMC). Ein Indikator könnte erfassen, bei welchem Anteil von Schulen sich die Elternschaft (bzw. PTA und SMC) zu einem solchen Monitoring hinreichend in der Lage sieht.

Was Abbildung 2 nicht bietet, ist eine Spezifikation quantifizierter Zielvorgaben, wie das etwa im NESSP der Fall ist. Diese Spezifizierung wurde aus drei Gründen bewusst vermieden: Erstens bedarf es hinsichtlich der Oberzielebene einer politischen Festlegung, zu welchen Zeitpunkten Bilanz gezogen werden soll. Zweitens hängt das Erreichbare von der langfristigen Finanzierungsbereitschaft der malawischen Regierung und, aufgrund ihres erheblichen Anteils an der Gesamtfinanzierung, ebenso von der Gebergemeinschaft ab. Hier müsste ein detaillierter langfristiger Finanzierungsplan vorliegen, der sowohl die investiven,

als auch die laufenden Kosten einbezieht. Und drittens sind in einigen Bereichen die statistischen Daten zur Ausgangslage so ungewiss, dass es schwierig ist auf dieser Basis plausible Prognosen zu wagen. So weist die Joint Sector Review für 2004 *Nettobildungsbeteiligungsraten* von weit über 100% aus, mit dem Hinweis, in den Schulen sei das Alter der Schüler wohl vielfach unbekannt (Ministry of Education / Department of Educational Planning 2005, S. 2). Im Bereich der Wiederholer- und Abbruchraten nimmt der Weltbankbericht einen aufschlussreichen Vergleich der höchst unterschiedlichen Werte aus verschiedenen Quellen vor (Weltbank 2004, S. 27). Hier muss zunächst eine verlässliche Ausgangsdatenbasis geschaffen werden, bevor die Quantifizierung von Fortschritten erfolgen kann. Was in Abbildung 2 ebenfalls vernachlässigt wird, ist eine Darstellung der Relevanz geeigneter Managementstrukturen. Dies hätte die bereits komplexe Darstellung zusätzlich verkompliziert.

TEIL C: UMSETZUNGSPROBLEME DER SEKTORSTRATEGIE VOR DEM HINTERGRUND DER SITUATION VOR ORT

Während die Analyse bis zu dieser Stelle auf die vorliegenden malawischen Programme und Strategiepapiere sowie auf einige aus theoretischen Erwägungen heraus sinnvoll erscheinende Erweiterungen oder Veränderungen beschränkt bleibt, werden nun für eine abschließende Beurteilung der Chancen und Risiken einer Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung noch einige Punkte diskutiert, die sich erst aus dem Dialog mit den Partnern vor Ort ergeben haben. Dabei geht es zunächst um die Aufarbeitung neuester Politikentwicklungen und umfeldbedingter Umsetzungsprobleme, die in dieser Form aus den Sektorprogrammen nicht ablesbar sind. Im Anschluss werden Umsetzungsprobleme diskutiert, die mit dem speziellen Instrument der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung und dessen Ausformung als Korbfinanzierung bzw. Sektorbudgetfinanzierung in Zusammenhang stehen.

Zum einen ist festzustellen, dass die bestehende Sektorstrategie in einigen Teilen bereits von der Realität überholt worden ist. Dabei bleibt weiterhin der bereits beobachtete positive Trend erkennbar, die vorgesehenen Maßnahmen zunehmend an Effizienzkriterien auszurichten. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die von der GTZ beratene Reform der Lehrerausbildung zu erwähnen, die nun nicht mehr auf eine zweijährige vorberufliche Ausbildung, sondern auf ein System einjähriger Ausbildung in den Teacher Training Colleges mit einem weiteren Jahr Referendariat ausgerichtet ist. Dies erlaubt den frühzeitigen Einsatz der neuen Lehrer in den Klassen und die gleichzeitige Ausbildung der doppelten Menge an neuen Lehrern. Die erste Runde von Lehramtskandidaten hat inzwischen bereits mit dem reformierten Ausbildungsgang begonnen und die Akzeptanz bei allen Stakeholders vom Ministerium bis hin zu den neuen Lehramtskandidaten selbst ist hoch. Während die Lehrgewerkschaft nach wie vor ein zweijähriges vorberufliches Ausbildungsprogramm präferieren würde, erkennt auch sie als Vorteil des nun verabschiedeten Programms an, zügig eine Vielzahl von zumindest mit einer Grundausbildung versehenen Lehrern in die Schulen senden zu können. Generell wird der neue Ausbildungsgang weniger mit dem zunächst als Ideal formulierten zweijährigen Programm in den TTC verglichen als mit dem bisherigen MIITEP, das allein der Qualifikation unausgebildeter, bereits im Lehrbetrieb eingebundener Lehrkräfte diene. Zudem sind überzeugende Schritte unternommen worden, um das für das Referendariat im zweiten Jahr vorgesehene Mentoringssystem zu stärken.

Auch im Bereich der Ernährungsprogramme in Schulen, die in NESSP und MGDS nur am Rande und zuvor überhaupt nicht erwähnt werden, obgleich sie in einem armen Land wie Malawi außerordentlich zweckmäßig erscheinen, sind inzwischen in erheblichem Umfang

zur Realität geworden. Die Impulse hierfür kamen zunächst allein von der Geberseite (insbesondere GTZ). Inzwischen hat sich aber auch die malawische Regierung diese Politik so sehr zueigen gemacht, dass sie sogar in der Rede des Präsidenten zur Lage der Nation (4.4.06) angesprochen wurde.

Diese Beispiele zeigen nicht nur, dass sich die Politikstrategie weiterhin in eine sinnvolle Richtung entwickelt, sondern auch, dass die Politikberatung des MoE in den letzten Jahren bereits Früchte getragen hat. Die malawische Seite zeigt sich auf allen Ebenen äußerst bereit, sich auf Gebervorschläge einzulassen. Dabei besteht i.d.R. eine erstaunliche Offenheit und Diskussionsbereitschaft aller Stakeholders selbst bei Fragen, in denen sich in anderen Ländern Afrikas bereits ideologisch verhärtete Fronten gebildet haben. So gibt es wenig Tabus und einen weit verbreiteten Willen zum Dialog, der z.B. bei der Zivilgesellschaft und Lehrerschaft auch damit in Verbindung zu stehen scheint, dass sich diese Gruppen selbst noch in einem Positionsfindungsprozess befinden.

Allerdings ist gleichzeitig auf malawischer Seite auch ein Mangel an eigener Diskriminierungsfähigkeit zwischen verschiedenen Gebervorschlägen zu beobachten. Insbesondere die Regierung und ihre Verwaltungsebenen erscheinen eher passiv-rezeptiv zu sein, als aktiv ihre eigene Strategie zu entwickeln und umzusetzen. In einigen Fällen führt dies dann auch zur Aufnahme von Prioritäten in die Papiere, die offensichtlich nicht wirklich von der Regierungsseite als solche angesehen werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Bekämpfung der hohen Wieder- und Schulabbruchsraten zu erwähnen. Vor dem Hintergrund der in Teil A und B dieser Studie diskutierten erheblichen Bedeutung von Maßnahmen in diesem Bereich erscheint dies alarmierend und weist auf die Notwendigkeit weiterer Beratungsleistungen hin. Auf Schulebene besteht offensichtlich überhaupt kein Bewusstsein für die Problematik der Wiederholer- und Abbruchraten und auf Ebene der Planungsabteilung des MoE wurde jeder Diskussion zu diesem Thema ausgewichen.

Die bestehenden Strategiepapiere werden allgemein als sinnvoll und zielführend anerkannt, aber ermangeln neben eine stärker aktiven Rolle der Regierung bei ihrer Entwicklung eine von Regierungsseite koordinierte Umsetzung. Dies führt dazu, dass die in der Realität tatsächlich durchgeführten Maßnahmen auf allen Regierungsebenen nur selten der von malawischer Seite festgelegten Prioritätensetzung entsprechen. Auf Distriktebene wurde dies durch die folgende Aussage des District Education Managers Zomba / ländlich eindrucksvoll belegt:

*„Wenn eine NRO kommt und will eine Schule für Hörbehinderte bauen
und bringt dafür das Geld mit, dann lassen wir sie natürlich,
auch wenn das gerade nicht unbedingt unseren Prioritäten entspricht.“*

Über die Aktivitäten einiger NRO sind die Verwaltungen der Distrikte derzeit nicht einmal informiert. Dass gerade auf der Ebene der Distrikte die Umsetzungsschwäche der Regierung als Problem gesehen wird, ergibt sich auch daraus, dass dort seit inzwischen zwei Jahren auf die Verabschiedung allgemeiner Leitlinien zur konkreten Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses gewartet wird, die erst seit wenigen Tagen in einem ersten Entwurf dem Ministerium vorliegen. Daneben wird die Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses zurzeit auch dadurch erschwert, dass selbst ein Jahr nach Ablauf der ersten Amtszeit immer noch die Neuwahlen der für politische Entscheidungen auf dezentralisierter Ebene zuständigen District Assemblies aussteht.

Die auf der Grundlage des NESSP nahe gelegten Befürchtungen, dass die für eine erfolgreiche Dezentralisierung erforderlichen Capacity Building Maßnahmen nicht ernst genommen werden könnten, finden jedoch in der Realität keine Bestätigung. Auf den verschiedenen Ebenen wurden bereits eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, wobei allerdings die dahinter stehenden Organisationen (neben bilateralen Gebern eine Vielzahl von NRO und Organisationen der Zivilgesellschaft) unterschiedliche Programme nutzen

und weder über die Breite der Zielgruppenabdeckung noch über die Inhalte der verschiedenen Maßnahmen auf übergeordneter Ebene ein Überblick zu bestehen scheint. Somit liegt das Problem auch in diesem Bereich in erster Linie darin, dass eine von der Regierungsseite entwickelte und konsequent umgesetzte übergreifende Strategie fehlt. Nur durch eine solche Strategie kann sichergestellt werden, dass flächendeckend, für alle relevanten Ebenen und Institutionen (MoE, Divisions, Distrikte, School Management Committees, Parent-Teacher-Associations) und mit hinreichender Regelmäßigkeit entsprechende Schulungen vorgenommen werden. Um die Regierung bei der Entwicklung einer solchen Strategie zu unterstützen, erscheint wiederum Capacity Building erforderlich. Da gerade auf den unteren Ebenen auch hinsichtlich der Problemanalysekapazität erhebliche Engpässe bestehen, könnten von Experten begleitete eigene Situationsanalysen von Direktoren (oder Lehrern), wie sie von Henevelt (2006) beschrieben werden, interessante Module innerhalb einer solchen Gesamtstrategie darstellen.

Die Gesamtstrategie zum Capacity Building müsste auch den Bereich des Monitoring einbeziehen. Gespräche mit dem stellvertretenden Leiter von EMIS haben gezeigt, dass die auf Ministeriumsebene in den letzten Jahren bereits eine beeindruckende Leistungsfähigkeit dieser statistischen Abteilung erreicht worden ist. Da die Datenqualität jedoch letztlich von der korrekten Buchführung in den Schulen abhängt, sind auch hier – über einige, bereits erfolgte Vorhaben hinaus – auf der dezentralisierten Ebene noch erhebliche Capacity Building Maßnahmen erforderlich. Daneben bleiben Probleme zu lösen, die sich aus widersprüchlichen Ergebnissen unterschiedlicher Erhebungen (Haushalts- versus Schulbefragungen) sowie aus inkorrekten Vergleichsdaten aus anderen Sektoren (insbesondere Bevölkerungsdaten) ergeben.

Capacity Building auf den verschiedenen Ebenen bzw. die Beratung der Regierung bei dem Entwurf einer umfassenden Strategie erscheint daher auch als ein wesentlicher Bestandteil der vorgesehenen Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung. Bei den derzeit in diesem Zusammenhang stattfindenden Diskussion der Geber vor Ort scheint auch Einigkeit darüber zu bestehen, dass weitere Erfolge in diesem Bereich eine notwendige Bedingung dafür darstellen, die Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung mittelfristig in Form einer Sektorbudgetfinanzierung durchgeführt werden kann. Diese Position wird sogar von DFID vertreten, obwohl dies als ein gewisser Widerspruch zu der von DFID gleichzeitig mitverfolgten allgemeinen Budgetfinanzierung angesehen werden könnte. Durch den mit einer Korbfinanzierung verbundenen graduellen Übergang erhofft man sich auch, die Lenkungsfunction des MoE durch konkrete Erfahrungen im Steuerungs- und Managementbereich zu stärken. Die Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung zunächst nur in Form eines gemeinsamen Korbes durchzuführen, hat auch einen weiteren Vorteil, der mit der derzeitigen Deckelung des Bildungsbudgets zusammenhängt. Die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verhängte allgemeine Ausgabendeckelung führt derzeit zu vom Finanzministerium verhängten Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Sektoren.² Jede Übertragung der Gebermittel aus dem Off-Budget- in den On-Budget-Bereich hat unter diesen Bedingungen eine Kürzung des Bildungsbudgets an anderen Stellen im selben Umfang zur Folge. Bevor dieses Problem geregelt ist, kann im Interesse des Bildungssektors insgesamt keine Übertragung der bilateralen Gebermittel in das Bildungsbudget vorgenommen werden. Bei einer Korbfinanzierung besteht im Gegenteil zu einer Sektorbudgetfinanzierung nach wie vor die Option off-Budget zu bleiben. Insofern sollte keinesfalls eine Sektorbudgetfinanzierung vorgenommen werden, bevor das Problem mit dem Finanzministerium zufrieden stellend gelöst ist. Generell stellt sich die Frage, wie vor dem Hintergrund der niedrigen Obergrenze des Sektorbudgets von derzeit etwa 15% des

² Nach Aussagen des Direktors der Planungsabteilung des MoE ist es der IWF, der auch für die Sektorbudgets die Obergrenzen vorgibt. Gespräche des GTZ-Verantwortlichen Dr. Görtler mit Repräsentanten des Finanzministeriums haben jedoch ergeben, dass dies zumindest derzeit nicht der Realität entspricht.

Gesamtbudgets die FTI-Benchmark erreicht werden soll, nach der allein für die laufenden Ausgaben im Bildungsbereich 20% des Gesamtbudgets vorgesehen werden sollen. Hier besteht in jedem Fall dringender Diskussionsbedarf.

Die Vorteile, die auch schon eine Korbfinanzierung im Vergleich zur derzeitigen projektorientierten Form der Entwicklungszusammenarbeit bietet, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- eine Verstärkung der Abstimmungsverfahren zwischen den Gebern hinsichtlich der geplanten inhaltlichen Schwerpunkte ebenso wie der geplanten Finanzflüsse,
- eine vereinfachte Einbindung weiterer Geber in bereits funktionierende Strukturen
- sowie einen direkten Beitrag zur Stärkung der Steuerungskapazität des MoE.

Um tatsächlich durch die Ermöglichung verstärkter Koordinations- und Steuerungserfahrungen die Fähigkeit des MoE in diesem Bereich zu erhöhen, muss der Korb bereits von Anfang an eine gewisse thematische Breite haben, die später noch zunehmend ausgeweitet werden kann. Auf der Geberseite sind die notwendigen Vorbereitungen bereits getroffen, die es erlauben würden, den Korb zügig in die Realität umzusetzen. In Zusammenarbeit der drei größten bilateralen Geber sind erste gemeinsame Rahmenfinanzpläne erstellt worden, die das offizielle Bildungsbudget um die entsprechenden Zusagen der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen. Dies ist ein erster Schritt, wenn bisher auch eine mittelfristige Projektion, wie sie für das drei Jahre vorausplanende Medium Term Expenditure Framework von Nöten wäre, noch nicht vorliegt. Zudem läuft im Bereich der Lehrplanreform und der damit verbundenen Lehr- und Lernmittelausstattung bereits ein erstes Programm, das von DFID, CIDA und der deutschen Seite gemeinsam geleitet und unterstützt wird und als Prototyp für die Abstimmungsprozesse im Rahmen des Korbes angesehen werden kann.

TEIL D: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die vorliegende Studie hat auf der Grundlage der Dokumente der malawischen Regierung, internationaler Organisationen und bilateraler Geber sowie anhand von allgemeineren Forschungsergebnissen zur Grundbildung in Afrika eine Analyse der Probleme des malawischen Primarschulsektors vorgenommen und vor diesem Hintergrund die Kohärenz und Effizienz der malawischen Sektorpolitik, die Kapazität des malawischen Bildungsministeriums MoE zu deren Umsetzung sowie die budgetären Voraussetzungen untersucht. Für die Durchführbarkeit einer Korbfinanzierung, und mehr noch für die langfristig angestrebte Sektorbudgetfinanzierung, stellen Probleme in jedem einzelnen dieser Bereiche eine Gefährdung dar.

Es zeigt sich, dass die größten Probleme im Bereich der Managementkapazität und der langfristigen finanziellen Absicherung des Sektorplans bestehen. Hinsichtlich der organisatorischen, finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit des Projektträgers MoE sind diese Probleme in Malawi nach wie vor erheblich. Sie werden von malawischer Seite überwiegend anerkannt, ohne dass jedoch in den letzten Jahren eine erkennbare Verbesserung erfolgt wäre. In Teilen, insbesondere in Hinblick auf die Korruption, scheint es sogar zu deutlichen Verschlechterungen gekommen zu sein. Daran haben auch die bereits durchgeführten Capacity Building-Maßnahmen bisher nichts ändern können. Andererseits weist trotz aller Defizite nichts darauf hin, dass sich die Lage – zumindest hinsichtlich der personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit – in Malawi schlechter darstellt, als in den meisten anderen afrikanischen Ländern. Dies ist insofern positiv hervorzuheben, als Malawi mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 175\$ zu einem der allerärmsten Länder auch im afrikanischen Vergleich gehört.

Das äußerst geringe gesamtwirtschaftliche Einkommen bedingt zugleich, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit Malawis auch im Grundbildungsbereich extrem eingeschränkt ist. Derzeit

trägt das Land etwa zwei Drittel der gesamten Bildungsausgaben, aber nur 5% der anfallenden Investitionsausgaben. Die restlichen Mittel werden von verschiedenen bi- und multilateralen Gebern zur Verfügung gestellt. Über diese Mittel liegen nur unzureichende Informationen vor. Eine mittel- bis langfristige Planung wird dadurch unmöglich gemacht. Zudem lassen sich die Ausgaben auf malawischer Seite kaum noch interpretieren, weil sie, zumindest im Bereich des Investitionsbudgets, nur noch als Rest- und Ausgleichsposten für die verschiedenen Geberaktivitäten erscheinen.

Als erster wesentlicher Schritt zur Schaffung größerer Transparenz und Planungssicherheit sollte eine von malawischer Seite koordinierte zentrale Erfassung aller Finanzierungspläne der Geber erfolgen. Dabei sollten die Geber Bereitschaft zeigen, auch mittel- bis langfristige Bindungen einzugehen. Da bei der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung Malawis auch mittelfristig nicht mit erhöhten Wachstumsraten zu rechnen ist, ist nicht erkennbar, dass Malawi in absehbarer Zeit einen erheblich größeren Anteil der Bildungsausgaben selbst tragen könnte, als dies im Augenblick der Fall ist. Um aber dennoch in Malawi die international vereinbarten EFA-Ziele zu erreichen, müssen sich die Geber darauf einstellen, sich langfristig zu engagieren und ggf. auch einen relevanten Anteil der laufenden Kosten zu übernehmen. Gleichzeitig ist aufgrund der erheblichen Budgetengpässe ein besonderes Augenmerk auf die Effizienz der verfolgten Reformmaßnahmen zu legen.

Gerade die fehlende Berücksichtigung von Effizienzkriterien hat zunächst einen wesentlichen Schwachpunkt der malawischen Sektorstrategien dargestellt. Aus der Untersuchung der verschiedenen Sektorstrategiepapiere über die Zeit ergibt sich jedoch ein klarer Trend, nach dem zunehmend weniger effiziente Maßnahmen in den Hintergrund getreten und durch effizientere Maßnahmen ersetzt worden sind. Das im aktuellen NESSP geplante Maßnahmenpaket umfasst ganz überwiegend Reformen, denen in der Tat eine hohe Priorität zukommt. Dabei gibt es nur zwei wesentliche Ausnahmen: erstens die Vorhaben zur (vermeintlichen) Erhöhung der Chancengleichheit durch umfangreiche Pläne zur speziellen Förderung von Behinderten und zweitens die automatische jährliche Anhebung der Lehrergehälter. Darüber hinaus gibt es allerdings einigen Diskussionsbedarf hinsichtlich der Details allgemein akzeptierter Maßnahmen wie der Lehrerausbildung oder der Optimierung von Anreizsystemen. Gerade bei der Lehrerausbildung wird jedoch deutlich, dass die Diskussion auch nach der Verabschiedung des NESSP in eine positive Richtung weitergelaufen ist. Ähnlich positiv ist die inzwischen sehr viel konkretere Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken des Dezentralisierungsprozesses für den Grundbildungsbereich. Und schließlich wird, obgleich dieses Thema im NESSP nicht erwähnt wird, inzwischen eine Abstimmung des Unterrichtszyklus mit der Ernteperiode vorgenommen.

Somit gibt es zwar weiterhin Diskussionsbedarf zur Optimierung der Sektorstrategie, das NESSP und seine Weiterentwicklung vor Ort bieten jedoch bereits eine solide Grundlage und verdienen die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft. Aus dieser Sicht bestehen also keine Bedenken für die Durchführung einer Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung.

Sollte auf der Grundlage eines in einigen Bereichen noch leicht angepassten NESSP eine Einigung der Geber untereinander und mit der malawischen Regierung über ein Paket effizienter Politikmaßnahmen erzielt werden, so erscheint der Übergang von der Finanzierung einzelner Projekte und Programme zu einer gemeinschaftlich unterstützten Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung als äußerst sinnvolle Politikoption. Sie erzwingt eine stärker koordinierte Vorgehensweise der Geberseite, und die mit dieser Koordination anfangs verbundenen Transaktionskosten sollten sich durch die langfristige Orientierung des Engagements in jedem Falle amortisieren.

Die geplante Korbfinanzierung durch die derzeit größten bilateralen Geber im Grundbildungsbereich erscheint vor diesem Hintergrund als erster Schritt in die richtige Richtung. Darüber hinaus legen die augenblicklichen Transparenzprobleme im Budgetbereich nahe, dass

zünftig auch die anderen im Sektor tätigen Geberorganisationen in die Gemeinschaftsfinanzierung einbezogen werden sollten. Auch weitere Schritte zu einer vollständigen Sektorbudgetfinanzierung erscheinen sinnvoll, bedürfen jedoch zunächst einer Aufhebung der dem Bildungsbudget insgesamt auferlegten Deckelung durch das malawische Finanzministerium. Zudem sind im Bereich Capacity Building weitere Maßnahmen notwendig, bevor davon ausgegangen werden kann, dass die malawische Seite die relevanten Sektorpolitiken eigenständig steuern kann.

Schließlich bleibt gerade vor dem Hintergrund der beschränkten Kapazität des Projektträgers die Frage nach einem effektiven Monitoring der erreichten Fortschritte offen. Ausgehend von Oberzielen in den drei Bereichen Bildungsbeteiligung, Bildungsqualität und Chancengleichheit lassen sich auf allen Ebenen (Input/Output, Outcome und Impact) aussagefähige Indikatoren finden, die hierfür geeignet erscheinen. Die Bedeutung eines in Hinblick auf die verschiedenen Ebenen ausgewogenen Indikatorensystems ergibt sich aus der Tatsache, dass trotz plausibler Wirkungsketten aus Inputs nicht zwingend die gewünschten Ergebnisse und aus gewünschten Ergebnissen nicht immer die angestrebten Wirkungen entstehen. Werden durch das Monitoring unerwartete Brüche in den Wirkungsketten erkennbar, so ergibt sich daraus unmittelbar ein Ansatz für eine sinnvolle Anpassung des Maßnahmenpakets. Da Veränderungen auf der Wirkungsebene i.d.R. länger brauchen als Veränderungen von Inputs oder das Erzielen erster Ergebnisse, kann anhand der Indikatoren auf den verschiedenen Ebenen auch ein zeitversetztes Monitoring stattfinden.

Grundsätzlich werden die meisten der hier dargestellten Indikatoren in Malawi bereits systematisch erhoben und sind zumindest teilweise auch für die Joint Sector Review zum Einsatz gekommen. Problematisch ist allerdings, dass für einige Bereiche noch keine verlässlichen Anfangswerte vorliegen, mit denen die zukünftige Entwicklung verglichen werden kann. Dies bezieht sich selbst auf Standardindikatoren wie die Nettobildungsbeteiligung oder die Wiederholerrate. Hier besteht daher dringender Bedarf an einer zuverlässigen Ausgangsdatenbasis, ohne die jede Quantifizierung von Fortschritten unmöglich ist.

LITERATUR

- Banerjee, Abhijit, Shawn Cole, Esther Duflo und Leigh Linden (2003): Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India, Poverty Action Lab Paper Nr. 4, Massachusetts Institute of Technology, http://www.prathamusa.org/docs/Balsakhi_Impact_MIT_Pratham.pdf (Abruf: 2.12.2005).
- Bourdon, Jean, Markus Frölich und Katharina Michaelowa (2006): Broadening Access to Primary Education: Contract Teacher Programs and Their Impact on Education Outcomes in Africa - an Econometric Evaluation for the Republic of Niger, erscheint in: Lukas Menkhoff (Hrsg.): Pro-Poor Growth: Issues, Policies, and Evidence, Berlin (Duncker&Humboldt).
- Chimombo, Joseph (1999): Implementing Educational Innovations: A Study of Free Primary Education in Malawi, Doktorarbeit an der Universität Sussex, Sussex.
- Chimombo, Joseph, Demis Kunje, Thokozi Chimuzu und Clive Mchikoma (2005): The SACMEQ II Project in Malawi: A Study of the Conditions of Schooling and the Quality of Education, SACMEQ II Report.
- DFID (2005): Capacity Audit for Ministry of Education – Malawi, Scoping Study for Capacity Building & Institutional Development Programme, Entwurfsfassung, London.
- Durth, Rainer, Heiko Körner und Katharina Michaelowa (2002): Neue Entwicklungsökonomik, Stuttgart (Lucius&Lucius).
- Francken, Nathalie, Bart Minten und Johann Swinnen (2005): Listen to the Radio! Media and Corruption: Evidence from Madagascar, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Leuven.
- Glewwe, Paul und Michael Kremer (2006): Schools, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries, erscheint in: Handbook on the Economics of Education, Amsterdam (Elsevier), <http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/webpapers/EconEducationHandbook.pdf> (Abruf: 5.11.2005).
- Government of Malawi (2002): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), Lilongwe.
- Government of Malawi (2005): Malawi Growth and Development Strategy (MGDS), Entwurfsfassung, Lilongwe.
- Henevelt, Ward (2006): Local Studies on the Quality of Primary Education in Four Countries, Synthesis Report, Studie für die ADEA Biennale 2006, Libreville
- Lockheed, M. E. und Adriaan Verspoor (1991): Improving the Quality of Primary Education in Developing Countries, Washington (Weltbank).
- Michaelowa, Katharina (2001): Primary Education Quality in Francophone Sub-Saharan Africa, in: World Development, 29(10): 1699-1716.
- Michaelowa, Katharina und Annika Wechtler (2005): The Cost-Effectiveness of Inputs in Primary Education: Insights from the Literature and Recent Student Surveys for Sub-Saharan Africa“, Background Paper for the ADEA Biennial Meeting in March 2006, Paris (ADEA).
- Miguel, Edward und Michael Kremer (2004): Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities, Econometrica, 72(1): 159-217.
- Mingat, Alain und Bruno Suchaut (2000): Les Systèmes Educatifs Africains: une Analyse Economique Comparative, Brüssel (De Boeck Université).

- Ministry of Education, Sports and Culture (2001): Malawi Education Sector: Policy and Investment Framework (PIF), Lilongwe.
- Ministry of Education (2005): Final Draft Education Sector Plan, Basic Education, Lilongwe.
- Ministry of Education / Department of Educational Planning (2005): The Joint Sector Review of Education 2004: Indicators of Education Sector Performance, Lilongwe.
- Ministry of Education und Malawi Institute of Education (2006): National Primary Curriculum and Assessment Framework, Entwurf, Lilongwe.
- Ministry of Finance and Economic Planning (2001): Malawi 2000, Public Expenditure Review, Lilongwe.
- MLA (1999): With Africa for Africa: Towards Quality Education for All, Datenbank des MLA Projekts.
- Mwale, Kuthemba (1995): The Malawi Special Teacher Programme: An Evaluation Report, CERT, Zomba.
- National Statistical Office (Malawi) und ORC Macro (2003): Malawi DHS EdData Survey 2002: Education Data for Decision-Making, Maryland.
- Reinikka, Ritva und Jakob Svensson (2003): The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture, Policy Research Working Paper Nr. 3239, Washington (Weltbank).
- SACMEQ (2004): Data Archive for the SACMEQ I and SACMEQ II Projects, CD-ROM Version 4, Paris (SACMEQ und IIEP).
- Transparency International (2000): Corruption Perceptions Index 2000, <http://www1.transparency.org/cpi/2000/cpi2000.html> (Abruf: 24.2.06).
- Transparency International (2004): National Integrity Systems, Transparency International Country Report - Malawi 2004, http://www1.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/malawi.pdf (Abruf: 24.2.06).
- Transparency International (2005): Corruption Perceptions Index 2005, <http://www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html> (Abruf: 24.2.06).
- Wechtler, Annika (2005): Determinanten der Ausbildungsqualität in den Grundschulen Malawis und Sambias, Diplomarbeit an der Universität Göttingen, Göttingen.
- Weltbank (2004): Cost, Financing and School Effectiveness in Malawi, Country Status Report, Africa Region Human Development Working Paper Nr. 78, Washington, http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/No_78.pdf (Abruf: 1.2.06)

ANHANG A: DETERMINANTEN DER LEISTUNGEN VON 6.-KLÄSSLERN, 2002

Tabelle A1: Bestimmungsfaktoren des Leistungsstandes

Abhängige Variable: Testleistungen der Schüler	Malawi							
	Lesen (Englisch) Klasse 6		Lesen (Englisch) Klasse 6		Mathe Klasse 6		Mathe Klasse 6	
	Regression 1		Regression 2		Regression 3		Regression 4	
	A: 2-Ebenen Modell		B: Survey Regression		A: 2-Ebenen Modell		B: Survey Regression	
Variablen und Wertebereiche	Coef.	P> z	Coef.	P> t	Coef.	P> z	Coef.	P> t
Unterrichtsressourcen								
Verfügbarkeit eines Lese-/ Mathebuch (0=keins, 0,3=Buch wird mit mehreren Mitschülern geteilt, 0,5=Buch wird mit einem Mitschüler geteilt, 1=eigenes Buch)	10,50**	0.01	11,94**	0.01	-2.74	0.58	-2.96	0.55
Der Klassenraum ist mit Schautafeln ausgestattet (Dummy)	6.16	0.09	4.90	0.24	3.94	0.34	3.41	0.44
Lehrer hat Zugang zu einem Unterrichtsleitfaden (Dummy)	0.22	0.97	0.66	0.88	14,20**	0.00	14,61**	0.00
Schulsausstattung								
Zustand des Schulgebäudes (1=bedarf vollständiger Erneuerung - 5=guter Zustand)	2.81	0.06	2.67	0.12	0.25	0.88	-0.02	0.99
Möglichkeit Bibliotheksbücher auszuleihen (Dummy)	2.56	0.48	1.96	0.64	5.17	0.19	4.53	0.28
Schule verfügt über einen Sanitätskasten (Dummy)	5.02	0.41	5.19	0.35	10.02	0.14	8.07	0.23
Schule hat Zugang zu Wasser (Dummy)	0.95	0.81	1.37	0.73	1.01	0.81	1.72	0.70
Anzahl der Schüler pro sanitärer Anlage (= Toilette)	-0,05*	0.03	-0.05	0.11	-0.01	0.82	0.00	0.95
Schule verfügt über Elektrizität (Dummy)	13.34	0.08	13.25	0.07	6.56	0.40	6.87	0.33
Schule verfügt über technische Ressourcen: Radio, TV,VCR,Computer (0=keine - 4=alle)	-1.36	0.82	-0.39	0.94	0.29	0.96	0.30	0.96
Klassenraum ist mit Tafel und Kreide ausgestattet (oder alternativ mit einem Overheadprojektor) (Dummy)	-9.20	0.17	-4.92	0.48	-5.34	0.42	-5.21	0.35
Anzahl und Qualifikation der Lehrkräfte								
Klassengröße	-0.40	0.28	-0.33	0.35	-0.17	0.67	-0.11	0.76
Klassengröße zum Quadrat	0.00	0.21	0.00	0.26	0.00	0.65	0.00	0.72
Fachausbildung der Lehrer (1=keine - 6= 3 Jahre oder mehr)	2.46	0.17	2.32	0.24	2.22	0.25	2.07	0.30
Testpunktzahlen der Lehrer	-0,06*	0.05	-0.06	0.11	0.01	0.74	0.01	0.68
Bewertung der In-Service-Trainings durch die Lehrer (1=kein In-Service-Training erhalten - 5=sehr effektiv)	-4,10**	0.00	-4,23**	0.00	-1.30	0.29	-1.59	0.23
Schul- und Unterrichtsorganisation								
Organisation des Unterrichts in Schichten (Dummy)	-10.17	0.14	-11.72	0.06	1.39	0.86	0.67	0.93
Schüler hat bereits eine Klasse wiederholt (1=nie - 4=3 Mal oder mehr)	-6,01**	0.00	-5,62**	0.00	-2.44	0.14	-3.14	0.13
Schüler wiederholt die 6. Klasse (Dummy)	-2.25	0.42	-1.52	0.68	1.45	0.68	1.46	0.74
Anzahl des Fehltagte der Schülers (Tage)	-0,72*	0.03	-0,94**	0.01	-0.69	0.10	-0.86	0.11
Schüler hat keine Gesundheitsprobleme (Dummy)	9.34	0.67	9.06	0.47	-18.52	0.41	-20.75	0.07
Lehrer kommt zu spät zum Unterricht (1=nie - 3=häufig)	-6.02	0.14	-5.82	0.17	-11,95**	0.01	-11,83**	0.01
Arbeitsversäumnis der Lehrer (1=nie - 3=häufig)	0.52	0.89	0.02	1.00	3.26	0.39	3.22	0.41
Anzahl der offiziellen Schultage, die im letzten Schuljahr ausgefallen sind (Tage)	-0,68*	0.03	-0,66*	0.04	0.05	0.89	0.05	0.89
KONTROLLVARIABLEN								
Schülercharakteristika und Familienhintergrund								
Schüler ist weiblich (Dummy)	-6,86**	0.00	-6,64**	0.00	-10,29**	0.00	-10,70**	0.00
Alter des Schülers in Monaten (Monate)	-0,24**	0.00	-0,20**	0.00	-0,21**	0.00	-0,16**	0.00
Besitztümer der Familien (z.B. Zeitung, TV, Kühlschrank, etc.; 0-14)	0.37	0.45	0.42	0.52	0.38	0.53	0.49	0.53
Zustand der Wohnung (3=schlecht - 16=gut)	0.36	0.34	0.11	0.77	-0.13	0.79	-0.11	0.82
Anzahl der Mahlzeiten des Schülers pro Tag (1=keine - 12=3 Mahlzeiten)	1.40	0.11	1.54	0.08	0.86	0.43	0.25	0.86
Ausbildung der Eltern (2=keine - 12= beide haben eine Post-Secondary Ausbildung)	1,56**	0.00	1,57**	0.01	1,66*	0.01	1,61*	0.02
Anzahl der Bücher im Haushalt des Schülers (0-250)	0,09**	0.01	0,11**	0.01	0,10**	0.01	0,11**	0.00
Schüler spricht Englisch zu Hause (Dummy)	15,07**	0.00	17,34**	0.00	8,83**	0.00	9,78**	0.00
Sozioökonomischer Hintergrund der Mitschüler (1-15)	1.09	0.43	0.75	0.64	-0.92	0.54	-1.04	0.47
Lehrercharakteristika								
Lehrer ist weiblich (Dummy)	0.02	1.00	0.78	0.90	10,20*	0.03	10,18*	0.03
Berufserfahrung der Lehrer (in Jahren)	-2,80**	0.01	-2,53**	0.01	-2.21	0.07	-1.96	0.11
Berufserfahrung der Lehrer zum Quadrat	0.06	0.06	0.05	0.06	0.07	0.08	0.06	0.10
Pädagogische Instrumente								
Häufigkeit der Durchführung eines Lese-/ Mathetests (1=nie - 6=einmal oder mehrmals pro Woche)	9.48	0.22	9.95	0.14	-5.35	0.74	-5.88	0.62
Häufigkeit der Durchführung eines Lese-/ Mathetests zum Quadrat	-1.56	0.16	-1.66	0.10	0.71	0.67	0.74	0.56
Lehrer korrigiert die Hausaufgaben (1=es gibt keine Hausaufgaben - 5=immer)	-2,67**	0.01	-3,20**	0.00	2.63	0.08	2.11	0.22
Weitere Kontrollvariablen								
Schulgröße (Anzahl der Schüler)	0,01*	0.02	0,01**	0.01	0,01*	0.04	0,01*	0.03
Lage der Schule (1=isoliert - 4=in Stadt)	-1.86	0.60	-1.89	0.61	-3.41	0.34	-3.03	0.42
Schultyp (1=staatlich, 2=privat)	10.60	0.34	14.59	0.37	2.14	0.87	3.82	0.69
Klassenumfeld (z.B. Unruhe, Vanadalismus, Diebstahl,etc.; 0=nie - 17)	-1,52**	0.01	-1,37*	0.05	0.40	0.47	0.49	0.35
Beitrag der Gemeinde oder der Eltern zur Ausstattung der Klasse: Mobiliar, Bücher und andere Materialien (0=kein - 4)	2.06	0.25	2.15	0.27	2.57	0.18	2.58	0.21
Zuzahlungen von der Gemeinde oder den Eltern (Prüfungsgebühren, zusätzliche Zuschläge zum Lehrergehalt etc.) (0=keine-5)	4.79	0.09	5.38	0.12	4.23	0.16	3.97	0.26
Lehrer erhält mindestens einmal im Jahr Ratschläge vom Direktor (Dummy)	42,52**	0.00	43,96**	0.00	-2.33	0.83	-3.45	0.59
Lehrer empfindet Beförderungschancen als sehr wichtig (Dummy)	-1.80	0.71	-1.51	0.73	-0.99	0.87	-0.04	0.99
Schulinspektion im Erhebungsjahr (Dummy)	-23,01**	0.00	-22,55**	0.00	-4.29	0.30	-4.09	0.27
Missing Value Indikatoren								
Missing Value Indikator: effektives In-service-Training	37,73*	0.02	36,56**	0.00	53,05**	0.01	53,56**	0.00
Missing Value Indikator: Ratschläge vom Direktor	33,87**	0.01	32,82**	0.00	29,88**	0.01	29,27**	0.00
Missing Value Indikator: Sammelindikator ₁					-87,14**	0.00	-87,10**	0.00
Konstante	471.90	0.00	453.82	0.00	460.63	0.00	458.88	0.00
n	2333		2333		2323		2323	
Strata (Land)	1		1		1		1	
PSU (Schulen)	140		140		140		140	
R-squared, between ₂	45.5%				36.4%			
R-squared, within ₂	4.7%				2.1%			
R-squared, total ₂	85.8%		26.4%		93.8%		12.3%	
¹ Sammelindikator für dieselbe Anzahl fehlender Beobachtungen verschiedener Variablen aus dem Lehrerfragebogen (u.a. Verfügbarkeit von Tafel und Kreide, Ausbildungsniveau, Lehrertestpunkte) .								
² Aufgrund von Maximum Likelihood Schätzern kann in den Regressionen 1 und 3 nur ein Pseudo R ² berechnet werden.								
** : p ≤ 0,01, * : p ≤ 0,05								
Zur Interpretation: Der internationale Mittelwert der Schülerleistungen ist auf 500 normiert, die Standardabweichung beträgt 100.								
Quelle: Wechtler (2005, S. 42)								

Tabelle A2: Bestimmungsfaktoren der Erreichung einer Mindestkompetenz in Englisch

Abhängige Variable: Mindestkompetenz erreicht (Dummy)		Malawi	
		MLA (Englisch) Klasse 6	
		Regression 9	
		C: Survey Probit Regression	
Variablen und Wertebereiche		Coef.	P> t
Unterrichtsressourcen			
Verfügbarkeit eines Lesebuchs (0=keins, 0,3=Buch wird mit mehreren Mitschülern geteilt, 0,5=Buch wird mit einem Mitschüler geteilt, 1=eigenes Buch)		0,45**	0.01
Der Klassenraum ist mit Schautafeln ausgestattet (Dummy)		0.09	0.50
Lehrer hat Zugang zu einem Unterrichtsleitfaden (Dummy)		-0.11	0.59
Schulsausstattung			
Zustand des Schulgebäudes (1=bedarf vollständiger Erneuerung - 5=guter Zustand)		0.05	0.35
Möglichkeit Bibliotheksbücher auszuleihen (Dummy)		0.16	0.24
Schule verfügt über einen Sanitätskasten (Dummy)		0,50**	0.00
Schule hat Zugang zu Wasser (Dummy)		0.07	0.67
Anzahl der Schüler pro sanitärer Anlage (=Toilette)		0.00	0.37
Schule verfügt über Elektrizität (Dummy)		0.27	0.25
Schule verfügt über technische Ressourcen: Radio, TV,VCR,Computer (0=keine - 4=alle)		0.03	0.84
Klassenraum ist mit Tafel und Kreide ausgestattet (oder alternativ mit einem Overheadprojektor) (Dummy)		0.02	0.93
Anzahl- und Qualifikation der Lehrkräfte			
Klassengröße		0.00	0.71
Klassengröße zum Quadrat		0.00	0.56
Fachausbildung der Lehrer (1=keine - 6= 3 Jahre oder mehr)		0,12*	0.04
Testpunktzahlen der Lehrer		0.00	0.66
Bewertung der In-Service-Trainings durch die Lehrer (1=kein In-Service-Training erhalten - 5=sehr effektiv)		-0,17**	0.00
Schul- und Unterrichtsorganisation			
Organisation des Unterrichts in Schichten (Dummy)		-0,80**	0.01
Schüler hat bereits eine Klasse wiederholt (1=nie - 4=3 Mal oder mehr)		-0,23**	0.00
Schüler wiederholt die 6. Klasse (Dummy)		0.17	0.31
Anzahl des Fehltag der Schülers (Tage)		-0.03	0.11
Schüler hat keine Gesundheitsprobleme (Dummy)		0.77	0.10
Lehrer kommt zu spät zum Unterricht (1=nie - 3=häufig)		-0.16	0.26
Arbeitsversäumnis der Lehrer (1=nie - 3=häufig)		0.00	1.00
Anzahl der Schultage, die im letzten Schuljahr ausgefallen sind (Tage)		-0.02	0.14
KONTROLLVARIABLEN			
Schülercharakteristika und Familienhintergrund			
Schüler ist weiblich (Dummy)		-0,40**	0.00
Alter des Schülers in Monaten (Monate)		-0,01*	0.00
Besitztümer der Familien (z.B. Zeitung, TV, Kühlschrank, etc.; 0-14)		0.00	0.94
Zustand der Wohnung (3=schlecht - 16=gut)		0.00	0.83
Anzahl der Mahlzeiten des Schülers pro Tag (1=keine - 12=3 Mahlzeiten)		-0.03	0.49
Ausbildung der Eltern (2=keine - 12= beide haben eine Post-Secondary		0,06**	0.01
Anzahl der Bücher im Haushalt des Schülers (0-250)		0,00*	0.03
Schüler spricht Englisch zu Hause (Dummy)		0,52*	0.00
Sozioökonomischer Hintergrund der Mitschüler (1-15)		-0,05	0.34
Lehrercharakteristika			
Lehrer ist weiblich (Dummy)		0.13	0.46
Berufserfahrung der Lehrer (in Jahren)		-0.04	0.15
Berufserfahrung der Lehrer zum Quadrat		0.00	0.47
Pädagogische Instrumente			
Häufigkeit der Durchführung eines Lesetests (1=nie - 6=einmal oder mehrmals pro Woche)		1,31*	0.05
Häufigkeit der Durchführung eines Lese-/ Mathetests zum Quadrat		-0,16*	0.04
Lehrer korrigiert die Hausaufgaben (1=es gibt keine Hausaufgaben - 5=immer)		-0.07	0.08
Weitere Kontrollvariablen			
Schulgröße (Anzahl der Schüler)		0.00	0.12
Lage der Schule (1=isoliert - 4=in Stadt)		0.03	0.79
Schultyp (1=staatlich , 2=privat)		0,78*	0.02
Klassenumfeld (z.B. Unruhe, Vandalismus, Diebstahl,etc.; 0=nie - 17)		-0.02	0.25
Beitrag der Gemeinde oder der Eltern zur Ausstattung der Klasse: Mobiliar, Bücher und andere Materialien (0=kein - 4)		0.04	0.58
Zuzahlungen von der Gemeinde oder den Eltern (Prüfungsgebühren, zusätzliche Zuschläge zum Lehrergehalt etc.) (0=keine-5)		0.16	0.09
Lehrer erhält mindestens einmal im Jahr Ratschläge vom Direktor (Dummy)		0,79**	0.01
Lehrer empfindet Beförderungschancen als sehr wichtig (Dummy)		-0.03	0.83
Schulinspektion im Erhebungsjahr (Dummy)		-0,59**	0.00
Missing Value Indikator			
Missing Value Indikator: effektives In-service-Training		1,49*	0.03
Missing Value Indikator: Ratschläge vom Direktor		0,95**	0.00
Missing Value Indikator: Lehrer Testpunkte		1,11**	0.01
Missing Value Indikator: Sammelindikator		-1,86*	0.02
Missing Value Indikator: Sammelindikator 2			
Konstante		-4.58	0.05
n		2333	
Strata (Land)		1	
PSU (Schulen)		140	
** : p ≤ 0,01 , * : p ≤ 0,05			
Quelle: Wechtler (2005, Anhang F)			

ANHANG B: LEHRERLEISTUNGEN

Tabelle B1: Relevantes Fachwissen der Lehrer von 6.-Klässlern im Ländervergleich

	Testpunkte Englisch	Standard- fehler	Rang	Testpunkte Mathematik	Standard- fehler	Rang
Botswana	758	3.71	4	753	5.07	9
Kenia	794	4.84	2	969	9.11	1
Lesotho	722	4.53	7	739	5.57	10
Malawi	715	5.71	9	776	8.69	7
Mozambique	716	6.32	8	783	8.4	6
Namibia	728	4.98	6	735	7.16	11
Sambia	760	5.06	3	759	7.27	8
Sansibar	654	6.59	12	689	9.31	12
Seychellen	807	12.63	1	872	10.82	2
Swaziland	749	5.45	5	808	7.73	4
Tansania	706	3.3	10	794	7.49	5
Uganda	696	8.55	11	823	12.06	3
Ländermittelwert	774			853		
Anmerkung: für Mauritius und Südafrika sind keine Daten vorhanden.						
Quelle: SACMEQ (2004), eigene Berechnungen.						

Zur Interpretation: Die Lehrer nahmen an demselben Test teil, der auch für die Schüler verwendet wurde. Bei den Schülern wurde der internationale Mittelwert der Leistungen in beiden Fächern auf 500 normiert, die Standardabweichung beträgt 100.

ANHANG C: GESPRÄCHE, MEETINGS UND INTERVIEWS

Malawi 03.04.2006 bis 08.04.2006

03.04.2006

Görtler, Dr. Wilfried, Team Leader Basic Education Programme, German Technical Cooperation (GTZ), Lilongwe (03.04.-08.04.).

Meeting im Ministry of Education (MoE), Thema: Procurement, Textbooks, teilnehmende Organisationen: CIDA, DFID, Education Methods Advisory Service (EMAS) , GTZ, Malawi Institute of Education (MIE), UNDP.

Kebabe, Donald, Assistant Coordinator, Civil Society Coalition for Quality Basic Education, Lilongwe.

04.04.2006

Kamphonje, Alfred, Executive Secretary und Lucien Chikadza, Secretary, Teachers Union of Malawi (TUM), Lilongwe.

Tembo, Norman, Education Advisor CARE Malawi Education, Lilongwe.

Akba, Fahim, EMIS, MoE, Lilongwe.

Mwale, Dr. Kuthemba, Director Education Planning, Ministry of Education (weiteres Treffen am 05.04.2006).

Khonje, Dorothy, National School Health and Nutrition Coordinator, MoE, Lilongwe.

05.04.2006

Böhringer, Dr. Gabriele, Country Director GTZ Office Malawi, Lilongwe.

Nyongani, Martha, District Education Manager (DEM), Distrikt: Lilongwe Rural East, Lilongwe.

Russell, Sahadat Hossain, Procurement Specialist, United Nations Development Programme, Lilongwe.

Stellvertretender Direktor und drei Schülerinnen, Teacher Training College (TTC) Lilongwe (getrennte Gespräche mit den Schülerinnen).

Immink, Bodo, Programme Director, Malawi-German Programme for Democracy and Decentralisation, Lilongwe.

06.04.2006

Mpanda, Mr., Primary Education Advisor (PEA), District: Lilongwe Rural East, Lilongwe.

Direktorin und Lehrer, Phuti Full Primary School, Distrikt: Lilongwe Rural East, Lilongwe.

Stellvertretender Direktor und Lehrer, Chadza Full Primary School, Distrikt: Lilongwe Rural East, Lilongwe.

Henseler, Joana, Economic Advisor, GTZ Macro Economic Advisory Support at Ministry of Economic Planning, Lilongwe.

Nychyperovych, Tatjana, McLoyd Polepole und Jery McPherson, CIDA Consultants, Lilongwe.

Barton, Sandra, Education Advisor, Department for International Development (DFID), Lilongwe.

07.04.2006

Ntanba, Annie, Technical Advisor, GTZ, Zomba.

Sineta, Abraham, District Education Manager (Distrikt: Zomba Rural) und

Nkhoma, Dysi, Division Planner, South-West Division, Zomba.

Chief, Schuldirektor, School Management Committee (SMC), Parents Teacher Association (PTA) und Lehrer, Mitondo Junior Primary School, Distrikt: Zomba Rural, Zomba.

Direktor, Chikupira Full Primary School, District: Zomba Rural (semi rural), 2090 Schüler,

Chimombo, Dr. Joseph, Director, Centre for Educational Research and Training (CERT), University of Malawi, Zomba.

Besuchte Schulen:

06.04.2006

Phuti Full Primary School, Distrikt: Lilongwe Rural East, 800 Schüler, 14 Lehrer, 8 Klassenräume, 4 Lehrerhäuser, Primary School Leaving Certificate (PSLCE) Durchfallquote (in Klasse 8): ca. 90%. Insgesamt höhere Abbruchrate der Mädchen. Guter Zustand der Schulgebäude, der sanitären Anlagen und der Lehrerhäuser durch KfW-Finanzierung. Vor Ort in Begleitung von Herrn Görtler (GTZ) Gespräche mit dem PEA, der Direktorin und den Lehrern geführt.

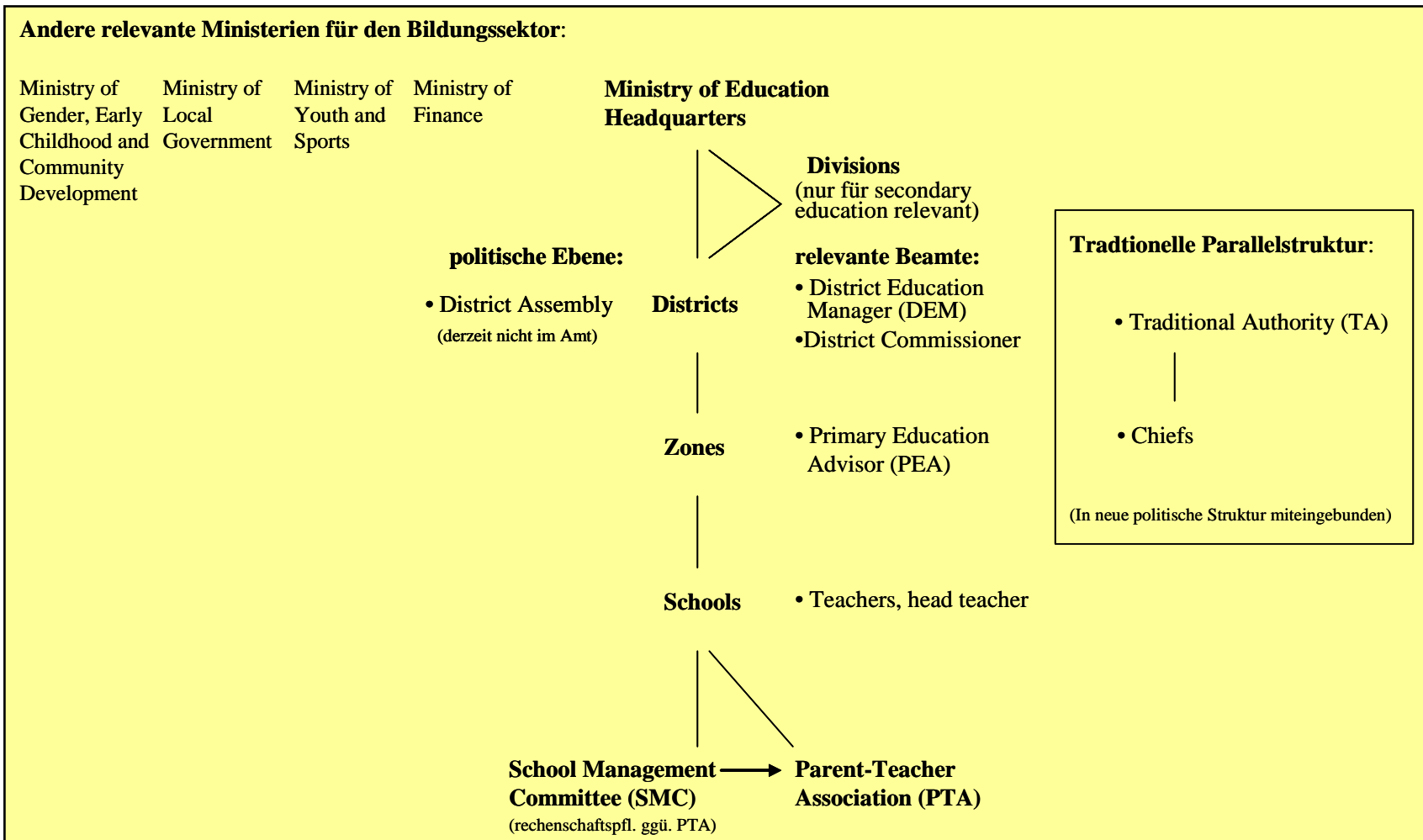
Chadza Full Primary School, Distrikt: Lilongwe Rural East, 1300 Schüler, 10 Lehrer, 14 Räume, kaum intakte Lehrerhäuser, PSLCE Durchfallquote: ca. 50%. Insgesamt höhere Abbruchrate der Mädchen. Insgesamt schlechter Zustand der Infrastruktur (viele Gebäude ohne Dächer, keine Geberunterstützung), sehr geringe Anzahl an Schulbüchern pro Klasse. Vor Ort Gespräche mit dem PEA, dem stellvertretendem Direktor und den Lehrern geführt.

07.04.2006

Mitondo Junior Primary School (Klassen 1-4), District: Zomba Rural, 300 Schüler, 4 Lehrer, 4 provisorische Klassenräume, keine Lehrerhäuser. Von Beginn an weniger Mädchen. Kaum Infrastruktur vorhanden (Strohütten dienen als Klassenräume, zu geringe Anzahl an Tafeln), Bücher nur leihweise von umliegenden Schulen verfügbar. Vor Ort in Begleitung von Frau Ntanba (GTZ) Gespräche mit dem DEM, dem Division Planner, dem Chief, dem Schuldirektor, dem SMC, der PTA und Lehrern geführt.

Chikupira Full Primary School, District: Zomba Rural (semi rural), 2090 Schüler, 34 Lehrer, 15 Lehrerhäuser. PLCE Durchfallquote: ca. 20%. Insgesamt extreme Abbruchraten, höhere Abbruchrate der Mädchen. Sehr gute Infrastruktur vorhanden, sogar eine Bibliothek mit Ausleihmöglichkeit. Guter Zustand der Schulgebäude, der sanitären Anlagen und der Lehrerhäuser. Vor Ort in Begleitung von Frau Ntanba (GTZ) Gespräche mit dem DEM, dem Division Planner und dem Schuldirektor geführt.

ANHANG D: MANAGEMENTSTRUKTUR DES MALAWISCHEN BILDUNGSSEKTORS



Das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) ist ein gemeinnütziger, unabhängiger Think Tank mit den zentralen Aufgaben:

- die Wirtschaftswissenschaften in Forschung und Lehre zu fördern,
- eigene, qualitativ hochwertige Forschung in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu betreiben,
- sowie die Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und die interessierte Öffentlichkeit über ökonomische Entwicklungen unabhängig und kompetent zu beraten und zu informieren.

Das HWWI betreibt interdisziplinäre Forschung in den folgenden Kompetenzbereichen: Wirtschaftliche Trends und Hamburg, Internationaler Handel und Entwicklung, Migration – Migration Research Group sowie Internationale Klimapolitik.

Gesellschafter des im Jahr 2005 gegründeten Instituts sind die Universität Hamburg und die Handelskammer Hamburg.

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Neuer Jungfernstieg 21 | 20354 Hamburg

Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 76

infowww.hwwi.org